

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الجامعة الأردنية

كلية الدراسات العليا

١١٥ / ١٨ / ٩
الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي
«دراسة مقارنة»

إعداد

مختار عيسى سليمان مصطفى

إشراف

الدكتور عارف أبو عيّد

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات درجة الدكتوراة في

الفقه وأصوله

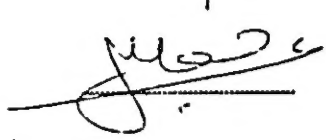
كلية الدراسات العليا

الجامعة الأردنية

آب ١٩٩٨

نوقشت هذه الرسالة بتاريخ ١ / ٨ / ١٩٩٨، وأجيزت.

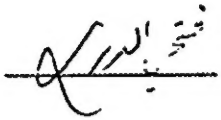
التوقيع



أعضاء لجنة المناقشة


١. الدكتور / عارف أبو عيد (رئيساً)

أستاذ مشارك / الفقه المقارن



٢. الدكتور / محمد فتحي الدريني (عضواً)

أستاذ أصول الفقه



٣. الدكتور / محمد عثمان شبير (عضواً)

أستاذ الفقه المقارن



٤. الدكتور / جبر فضيلات (عضواً)

أستاذ مشارك / الفقه المقارن



إلى الذي طالما ضحى براحته وكثير من مباحج الحياة من أجلنا
... إلى الذي زرع فينا حب العلم والعلماء ... إلى الذي حرّمته
الأقدار من التعليم الجامعي لفقره ويتمه، فتفانى وعانى لتعلم
ونتقدم... إلى الذي وضعني على طريق العلم والوعي، فعلمني
كيف أقرأ وأكتب... إلى سربي الأجيال المعلم المبدع ... إلى
سيدي وصديقي (أحيانا) ...

*** والدي العزيز ***

إلى الصدر الحنون والقلب الدافئ الذي ملأ فضاء حياتنا بالحب
والحنان .. إلى التي عانت وصبرت من أجلنا ... إلى التي كانت أول
من يجوع وآخر من يشبع ... إلى التي طالما اختبأت خلفها هربا
من عصا والدي .. إلى التي صحبتني في ليالي مرضي وليالي
دراستي ... إلى الرحمة المجسدة في إنسان .. إلى توفيقتي في
دنياي ... وجنتي في أخوتي ...

*** أمي الغالية ***

شكر وتقدير

يتقدم الباحث من الطائفة النافرة للعلم، ورثة الأنبياء عليهم الصلاة والسلام، الأساتذة الأفاضل، والعلماء الأجلاء في كلية الشريعة في الجامعة الأردنية، بجزيل الشكر وعظيم الامتنان والعرفان لما بذلوه وبذلونه من جهد في وضع المسلمين على طريق معرفة الله وشرعه، ولمواقفهم المشرفة دوماً من قضايا الأمة، وإخلاصهم في النصيحة والعطاء، فلهم جميعاً كل الشكر والتقدير والمحبة، وعلى رأسهم الخال الفاضل الأستاذ الدكتور محمود السرطاوي، وكذا الدكتور المشرف عارف أبو عيّد على ما تفضل به عليّ من توجيه ونصح، ومعاملة أخوية، فله كل الشكر والتقدير.

كما أخص بالشكر والتقدير الأستاذ العلامة الأصولي والمفكر الإسلامي الكبير الدكتور فتحي الدريني - حفظه الله - الذي كانت له وما تزال الأيدي البيضاء على طلبته، تنميةً للوعي والبصيرة، ووضعاً على الطريق الصحيح لتحصيل الملكة في علوم الشرع الحنيف، فيألي أبي الروحي والعقلي بقية العلماء كل الشكر والتقدير.

وأخيراً وليس آخراً فالشكر لكل من ساهم في إخراج هذه الرسالة بالصورة اللائقة من مصحح وطابع.

ولآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
ب	قرار لجنة المناقشة
ج	الإهداء
د	شكر وتقدير
هـ	فهرس المحتويات
ط	الملخص باللغة العربية
ك	المقدمة

الباب الأول : مقدمات في الوظيفة العامة الإسلامية

٢	الفصل الأول : تعريف الوظيفة العامة لغة واصطلاحاً
٣	المبحث الأول : تعريف الوظيفة العامة لغة
٦	المبحث الثاني : تعريف الوظيفة العامة وفقاً للمفهوم الأمريكي
٩	المبحث الثالث : تعريف الوظيفة العامة وفقاً للمفهوم الفرنسي
١١	المبحث الرابع : تعريف الوظيفة العامة شرعاً
٢٢	المبحث الخامس : المصطلحات المرادفة قانوناً وشرعاً
٢٤	الفصل الثاني : أهمية الوظيفة العامة وطبيعتها
٢٥	المبحث الأول : أهمية الوظيفة العامة
٢٨	المبحث الثاني : طبيعة الوظيفة العامة الإسلامية
٢٨	المطلب الأول : من حيث التدخل وعدمه
٤٢	المطلب الثاني : الوظيفة العامة الإسلامية تكليف بالصالح العام وتشريف
٥٣	الفصل الثالث : إنشاء الوظيفة العامة وترتيبها
٥٤	المبحث الأول : إنشاء الوظيفة العامة
٦١	المبحث الثاني : تحليل الوظائف العامة وترتيبها

الباب الثاني : شغل الوظيفة العامة

٧٠	..... الفصل الأول : طلب الوظيفة العامة وجهة الاختصاص بالتعيين
٧١	..... المبحث الأول : طلب الوظيفة العامة وتزكية النفس لها
٧١	..... المطلب الأول : طلب الوظيفة العامة
٧٩	..... المطلب الثاني : تزكية النفس عند طلب الوظيفة العامة
٨٣	..... المبحث الثاني : من الذي يعين الموظف العام ؟
٨٣	..... المطلب الأول : صاحب الاختصاص بتعيين الموظف العام
٨٨	..... المطلب الثاني : دور الأمة ممثلة بأهل الحل والعقد في تعيين الموظف العام
٩٠	..... المطلب الثالث : حالات الخروج عن قواعد التعيين السالفة
٩٩	..... المطلب الرابع : نظرية "الموظف الفعلي" في القانون الإداري
١٠١	..... الفصل الثاني : طبيعة العلاقة الحقوقية بين الموظف العام والدولة
١٠٣	..... المبحث الأول : التكيف العقدي للعلاقة وفقاً للنظرة الأمريكية
١٠٩	..... المبحث الثاني : التكيف اللاتحي للعلاقة وفقاً للنظرة الفرنسية
١١٧	..... المبحث الثالث : التكيف العقدي الإرزاقى للعلاقة وفقاً للنظرة الإسلامية
١١٧	..... المطلب الأول : النظرة الإسلامية لهذه العلاقة وأحكامها
١٣٤	..... المطلب الثاني : التكيف العقدي الإرزاقى لهذه العلاقة

الباب الثالث : اختيار الموظف ، حقوقه وواجباته ، تأديبه ، انتهاء عمله

١٤٩	..... الفصل الأول : أسس اختيار الموظف العام وطرق اختياره
١٥٣	..... المبحث الأول : أسس الاختيار العائدة إلى الأمانة
١٥٦	..... المطلب الأول : الإسلام
١٨١	..... المطلب الثاني : الجنسية
١٩٠	..... المطلب الثالث : الصلاحية الأخلاقية
٢٠٧	..... المبحث الثاني : أسس الاختيار العائدة إلى القوة
٢١٢	..... المطلب الأول : المؤهلات العلمية و الفنية والشخصية
٢١٦	..... المطلب الثاني : اللياقة الصحية

الصفحة	الموضوع
٢١٨	المطلب الثالث : السن
٢٢١	المطلب الرابع : الجنس (عمل المرأة في الوظيفة العامة)
٢٢٥	المبحث الثالث : اختيار الأصلح للوقت
٢٢٨	المبحث الرابع : التثبيت من صلاحية الموظف بالتجربة
٢٣٠	المبحث الخامس : طرق اختيار الموظف العام
٢٣١	المطلب الأول : الاختيار بالوراثة والمركز الاجتماعي
٢٣٤	المطلب الثاني : الاختيار بالتدريب
٢٣٦	المطلب الثالث : الاختيار بالشورى والانتخاب
٢٣٨	المطلب الرابع : الاختيار بالاختبار والمسابقة
٢٤٠	المطلب الخامس : الوظائف المحجوزة
٢٤١	الفصل الثاني: حقوق الموظف العام وواجباته، تأديبه، انتهاء عمله
٢٤١	المبحث الأول : حقوق الموظف العام
٢٤٢	المطلب الأول: أرزاق الموظف العام
٢٤٦	المطلب الثاني: الترقية
٢٤٧	المطلب الثالث: الإجازات
٢٤٩	المطلب الرابع: الاستقرار الوظيفي
٢٥٠	المطلب الخامس: حق التظلم
٢٥١	المطلب السادس: حق الانتساب للجمعيات والنقابات
٢٥٣	المطلب السابع: ألا يكلف بما لا يطاق
٢٥٥	المبحث الثاني: واجبات الموظف العام
٢٥٦	المطلب الأول : التفرغ للعمل الوظيفي
٢٥٧	المطلب الثاني: احترام الشرعية والقانونية
٢٥٩	المطلب الثالث: طاعة الرؤساء
٢٦١	المطلب الرابع: التجرد والاستقامة
٢٦٣	المطلب الخامس: الولاء والإخلاص
٢٦٥	المطلب السادس: المحافظة على كرامة الوظيفة

الصفحة	الموضوع
٢٦٧	المطلب السابع: إتقان العمل.....
٢٦٨	المطلب الثامن: كتمان أسرار العمل.....
٢٧٠	المبحث الثالث: تأديب الموظف العام.....
٢٧١	المطلب الأول : الجريمة التأديبية.....
٢٧٢	المطلب الثاني: العقوبة التأديبية.....
٢٧٦	المبحث الرابع: انتهاء الوظيفة العامة.....
٢٧٦	المطلب الأول: الاقالة.....
٢٧٨	المطلب الثاني: الاستقالة.....
٢٨٠	الخاتمة.....
٢٨٢	قائمة المصادر.....
٢٩٢	ملخص اللغة الإنجليزية.....

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الملخص

الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي

«دراسة مقارنة»

إعداد

مختار عيسى سليمان مصطفى

إشراف

الدكتور / عارف أبو عيد

تتحدث هذه الدراسة عن موضوع مهم من الموضوعات الإدارية الإسلامية، ألا وهو "الوظيفة العامة"، وتهدف إلى :

أولاً : تحديد ملامح النظرة الإسلامية للوظيفة العامة، باعتبارها الوسيلة البشرية المنظمة تنظيماً حقوقياً خاصاً لتحقيق الأهداف العامة للدولة الإسلامية .

ثانياً : تحديد موقع هذه النظرة بين مثيلاتها، وعلى وجه الخصوص النظرتين الأمريكية والفرنسية، من خلال المقارنة والترجيح .

ثالثاً : رصد أوجه الاتفاق في الأفكار والنظريات والتكبيفات الفقهية بين النظرة الإسلامية ومثيلاتها، للإجابة على السؤال التالي وهو : هل استفادت أجهزة الإدارة العامة في العالم المعاصر من الفكر والفقه الإداري الإسلامي في تنظيم وظائفها العامة في دولها؟ وهل ثمة سبق إسلامي في الموضوع لا تشير إليه المراجع والمصادر الإدارية الغربية والشرقية ؟

رابعاً : إبراز البعد العقائدي والأخلاقي في الوظيفة العامة الإسلامية وتأثيره الإيجابي في تحقيق أهداف الدولة العامة بكفاءة وفاعلية .

وسعيًا لذلك ، فقد قسم الباحث هذه الدراسة إلى ثلاثة أبواب :

تحدث في الباب الأول عن تعريف الوظيفة العامة ، وأهميتها ، وطبيعتها من حيث الحراسة

والتدخل، ومن حيث التكليف والتشريف ، كما تعرض لإنشاء الوظائف العامة، وما يشترطه الإسلام لمشروعيتها، خاتماً بالكلام عن تحليل الوظائف العامة وترتيبها.

وفي الباب الثاني : تكلم الباحث عن طلب الوظيفة العامة ، وتركيب النفس لها، وجهة الاختصاص في التعيين لها، وطبيعة العلاقة الحقوقية بين الموظف والدولة، مبيناً التكليف الإسلامي لهذه العلاقة.

وفي الباب الثالث : تعرض الباحث للكلام عن أسس اختيار الموظف في الوظيفة العامة الإسلامية، والقواعد الإسلامية المعتمدة في هذا الموضوع، كما تناول حقوق وواجبات الموظف العام، وتاديبه، وانتهاء عمله بالإقالة أو الاستقالة، كل ذلك بالبيان والتوضيح بحسب ما يقتضيه المقام.

وتوصل الباحث من خلال هذه الدراسة إلى :

- ١- إثبات سبق الإسلام في ميدان الإدارة بصفة عامة، والوظيفة العامة بصفة خاصة.
- ٢- إننا كمسلمين نمتلك نظرة خاصة للوظيفة العامة يميزها بعدها العقائدي والأخلاقي.
- ٣- إن النظرة الفرنسية للوظيفة العامة قد اقتبست عن النظرة الإسلامية لكن بما يتناسب مع الثقافة الغربية.
- ٤- إن المسلمين إدارياً لديهم الكثير مما يمكن أن يقدموه لحل مشاكل الإدارة المعاصرة خاصة فيما يتعلق بقضية الفساد الإداري، وذلك لدينية وأخلاقية نظرتهم الإدارية.

المقدمة

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين وبعد ..

فسبحان الذي رسم لنا بالشرع الحنيف المنزل على سيدنا محمد ﷺ طريق السعادة والفلاح في الدنيا والآخرة، وسبحان الذي حضنا على العمل بما تقتضيه القيم والمبادئ الإسلامية منارات تنير لنا دروب الحياة المظلمات، وسبحان الله الذي فرض علينا التعاون والتناصر منهجاً نسلكه لتحقيق إرادته فينا رحمة وعزة وعلواً وسعادة وحضارة، فقال عز من قائل : ﴿وتعاونوا على البر والتقوى ولا تعاونوا على الإثم والعدوان﴾^(١)، وقال سبحانه محرضاً عباده المسلمين على التناصر والاتحاد لتحقيق القوة اللازمة لتحقيق الأهداف وصنع الإنجاز : ﴿واعتصموا بحبل الله جميعاً ولا تفرقوا﴾^(٢)، وقال محذراً من التنافر والنزاع وما يجلبه من ضعف وفشل ﴿ولا تنازعوا فتفشلوا وتذهب ريحكم﴾^(٣)، ثم يجعل الله لنا طريقاً نسلكه إذا أردنا كجماعة إنسانية مسلمة أن ندير شئوننا وننهض بأعباء دولة الإسلام في الأرض ، فالغايات النبيلة والمقاصد الصالحة إذا لم تجد وسيلة بشرية ربانية السلوك والأخلاق مؤهلة متعاونة قوية حازمة لا يمكن لها أن تتحقق في واقع الحياة الإنسانية، والدولة الإسلامية التي ائتمنها الله مهمة الخلافة، مهمة إعمار الأرض وفق شرعه سبحانه، بحاجة إلى أن تخلق مثل هذه الوسيلة البشرية إذا أرادت أن تقوم بمهمتها، أو بعبارة أخرى عليها أن تخلق وظيفة عامة كفوة ، فالوظيفة العامة في أحد معانيها ليست سوى الوسيلة البشرية المنظمة تنظيمياً محكماً لتكون أداة الدولة في تحقيق أهدافها، وذلك يعني أنه إذا ضعفت هذه الوظيفة فشلت الدولة ، ولذا شاع بين علماء الإدارة اليوم أن الدولة تساوي ما يساويه الموظف العام، والله مع استغناؤه عن المعونة الخارجية لأحد من خلقه إلا أنه يضرب لنا المثل والقُدوة في ترتيب الجنود والأعوان وتوزيعهم على المهمات بحسب قدراتهم، كما يكشف لنا صفات جنده وانضباطهم وإتقانهم وتآلفهم وولاءهم وأجورهم والرقابة عليهم وتاديبهم لو أساءوا، كل ذلك يعرضه الله لنا في كتابه الحكيم لنقتدي به ونهتدي .

ولما كانت حياة المسلمين اليوم ينقصها التعاون العلمي المنظم لتحقيق الأهداف العامة في واقع حياتهم، على ثراء دينهم ومصادرهم الفقهية الإسلامية بأصوله وفروعه، مع استفادة أعدائهم من أهل الباطل مما هو مذكور عندهم في هذا الباب، فإن الحاجة تشتد اليوم والمسلمون مقبلون على خوض

(١) سورة المائدة / ٢ .

(٢) سورة آل عمران / ١٠٣ .

(٣) سورة الأنفال / ٤٦ .

صراع الوجود الحاسم مع قوى الاستكبار في العالم أن يعدوا العدة بنهضة علمية سياسية واقتصادية وإدارية تنطلق من ديننا وثقافتنا الإسلاميين، تكون قادرة على تصليب موقف المسلمين أمام رياح التغريب والتشريق والاستقطاب التي تهب عليهم من كل مكان، وإسهاماً من الباحث في هذا الباب شعوراً منه بأهميته وضرورته فقد ارتأى أن يكون بحثه لاستكمال متطلبات نيل درجة الدكتوراة في الفقه وأصوله في موضوع إداري حيوي هو « الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي » .

أسباب اختيار الموضوع :

وترجع أسباب اختيار الباحث لهذا الموضوع إلى أمور هي :

- ١- أهمية هذا الموضوع إبرازاً للنظريات الإدارية الإسلامية وسعياً لتكوين علم إداري إسلامي .
- ٢- الرغبة في إثبات سبق الشريعة الإسلامية في معرفتها لجل المبادئ والنظريات الإدارية التي يقوم عليها اليوم التنظيم الإداري الحديث .
- ٣- شح الدراسات الإسلامية المتخصصة في هذا الموضوع خاصة ما كان منها فقهياً مقارناً، إذ تكاد تنعدم مثل تلك الدراسة المقارنة في باب الوظيفة العامة بين الإسلام والمذاهب الوضعية المختلفة ، نعم هناك دراسات وأبحاث في الموضوع من مثل : كتاب « المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام » للدكتور محمد أنس جعفر، وكتاب « الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة » للدكتور علي عبدالقادر مصطفى، وكتاب « الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية » للدكتور محمد عبدالله الشباني، كما أن ثمة أبحاث متفرقة عديدة في جزئيات الموضوع ، لكن يلاحظ على هذه الكتابات الملاحظات التالية :

أولاً : إن هذه الكتابات تشكل محاولات للمقارنة قام بها متخصصون إما في الإدارة أو في القانون، ولم يطلع الباحث على دراسات في هذا الموضوع - كما هو في خطة البحث - لباحث متخصص في الفقه الإسلامي، وفي ظن الباحث أنه لا يمكن التوصل إلى نتائج ذي قيمة علمية في هذا الموضوع بغير المزاوجة بين التخصصين الإداري والفقه الإسلامي .

ثانياً : إن هذه الكتابات تفتقر إلى التحليل العميق والدراسة المتأنية، بل إن منها من يتوصل إلى نتائج خاطئة علمياً بشكل واضح .

ومثال ذلك ما قرره الدكتور الشباني في كتابه الخدمة المدنية فيما يتعلق بالاستقرار الوظيفي

للموظف حيث يقول : « ولا يولي الإسلام عناية خاصة بالاستقرار الوظيفي للموظف » اهـ^(١)، وهذا ما يخالف حقيقة الامر، بل على العكس من ذلك فإن الدلائل التي تشير إلى اعتبار الإسلام للاستقرار الوظيفي كحق للموظف لا تكاد تخطئها عين، لكن الذي سبب له ذلك عدم رجوعه في بحثه إلى المصادر والمراجع الفقهية الإسلامية القديمة، وهو ما يغلب على مؤلفي هذه الكتابات.

ثالثاً : إن هذه الكتابات يغلب عليها في الاستدلال الاكتفاء بالشواهد والاحداث التاريخية من غير ما تحليل أو تكيف فقهي للدلة.

٤- ثراء الشريعة الإسلامية في العلم الإداري ، مما يجعل مصادرها التشريعية والفقهية والتاريخية مجالاً خصباً للبحث والدراسة.

مشكلة البحث :

إن الاستفسارات الأساسية التي يتغيا هذا البحث الإجابة عليها سعياً للكشف عن ملامح وظيفة عامة إسلامية هي :

■ ما هي الطبيعة التي يمكن أن نصف بها الوظيفة العامة الإسلامية ؟ هل هي وظيفة متدخلة أم حارسة ؟ أم أن لها طبيعتها الخاصة ؟

■ وأيضاً هل هي تكليف أم تشريف ؟ أم هي كلاهما معا ؟

■ ثم ما هي طبيعة العلاقة القائمة بين الموظف والدولة ؟ هل هي علاقة تعاقدية كما هو الحال في النظرة الأمريكية ؟ أم هي علاقة لائحية تنظيمية كما في الفرنسية ؟ أين تقف الوظيفة العامة الإسلامية من ذلك ؟

■ هل عرفت الوظيفة الإسلامية ؟ تحليل الوظائف وترتيبها ؟

■ نظرية الموظف الفعلي ، نظرية يفاخر بها القانون الإداري الفرنسي ، هل سبق الإسلام لمعرفةاها ؟

■ بناءً على تكيف علاقة الموظف العام بالدولة ، كيف يؤثر ذلك على حقوق الموظف وواجباته وتاديبه وانتهاء عمله ؟

■ ما هي الأسس التي يقيم عليها الإسلام اختيار موظفي الوظيفة العامة الإسلامية ؟

■ هل يجوز عمل الكافر في الدولة الإسلامية ؟ إذا كان الإسلام يشترط إسلامية متولي طوائف من الوظائف العامة فهل هو مناقض لمبدأ المساواة والعدالة في ذلك ؟

■ وبالنسبة للمرأة ما هو دورها في الوظيفة العامة ؟ هل هناك تمييز ضد المرأة واحتقار لها عندما يمنعها الإسلام من طائفة من الوظائف العامة ؟

كل هذه الأسئلة وغيرها تحتاج إلى إجابة، وهذه الإجابة تنطلق بالإضافة إلى أدلة الشرع من أدلة العلم الإداري الحديث نفسه، كما أن الإجابة عليها تأتي مصحوبة بالمقارنة بين نظرة الإسلام ونظرة غيره من المناهج الوضعية.

خطة البحث :

قسم الباحث هذا البحث إلى ثلاثة أبواب : تكلم في الباب الأول في الفصل الأول منه عن تعريف الوظيفة العامة لغة وقانوناً بحسب المفهوم الأمريكي والمفهوم الفرنسي محلاً ومقارناً مع المفهوم الإسلامي، ووضع خلال ذلك تعريفاً مقترحاً للوظيفة العامة الإسلامية شارحاً إياه بعبارة موجزة، ثم تعرض لاستعراض المصطلحات المرادفة للوظيفة العامة قانوناً وفقها.

أما في الفصل الثاني من هذا الباب فقد تكلم عن طبيعة الوظيفة العامة من حيث التدخل والحراسة مثبتاً أن للوظيفة الإسلامية طبيعتها الخاصة المتوسطة بين الحراسة والتدخل ، كما تكلم عن طبيعة الوظيفة من حيث كونها تكليفاً وتشريعاً في آن واحد مثبتاً ذلك بالدليل.

وفي الفصل الثالث تكلم الباحث عن إنشاء الوظائف العامة وشروط مشروعيتها في الإسلام ، كما بحث فيه تحليل الوظائف وترتيبها مثبتاً سبق الإسلام ومعرفته لهذين الأمرين .

أما في الباب الثاني والمعنون بـ « شغل الوظيفة العامة » ، فتكلم في الفصل الأول منه عن حكم طلب الوظيفة العامة في الإسلام وبين فيه الضوابط الفارقة بين ما يحل وما لا يحل منه، ثم تكلم عن تزكية الموظف نفسه هل تجوز ؟ ، فأثبت جوازها بشروط، مستدلاً بذلك ومبرهنًا، كما تناول في هذا الفصل أيضاً وفي المبحث الثاني منه قضية من يعين الموظف العام ؟ ، وتناول خلالها نظرية الموظف الفعلي بالبحث والمقارنة ، وأثبت سبق الإسلام إلى معرفتها مما يظهر اقتباس الفرنسيين لها من المسلمين .

أما في الفصل الثاني من هذا الباب والذي خصصه الباحث لتكييف العلاقة بين الموظف العام والدولة في الوظائف الثلاث الأمريكية والفرنسية والإسلامية ، فقد قارن الباحث بين هذه الثلاثة مقارنة

مفصلة مناقشاً ومرجحاً، وانتهى إلى أن التكليف الإسلامي للعلاقة هو العقدية، وأنها عقد ذو طبيعة خاصة يختلف عن عقد الإجارة، لأن الثاني عقد معاوضة مالية والأول ليس كذلك .

أما الباب الثالث من البحث الموسوم بـ « اختيار الموظف، حقوقه وواجباته، تأديبه، انتهاء عمله » فقسمه الباحث إلى قسمين، تكلم في الأول عن أسس اختيار الموظف العام سواء ما كان راجعاً منها إلى الأمانة : كالإسلام، والجنسية ، والصلاحية الأخلاقية ، أم ما كان راجعاً منها إلى القوة : كاللياقة الصحية، والكفاءة العلمية والفنية ، والسن، والجنس، كما تناول نظرية الأصلح للوقت وهي ما يعرف في الإدارة الحديثة اليوم بالنظرية الموقفية، وأثبت سبق الإسلام لمعرفة، وفي البحث الرابع تكلم على شرط التثبيت من صلاحية الموظف العام للعمل ، وأثبت سبق الإسلام لمعرفة أيضاً.

وفي البحث الخامس استعرض طرق اختيار الموظف العام لشغل الوظيفة العامة، وأثبت سبق الإسلام لمعرفة، مدلاً بالأدلة التشريعية ونصوص الفقهاء وشواهد التاريخ ، وهذه الطرق هي : الاختيار بالوراثة، والاختيار بالتدريب، والاختيار بالشورى والانتخاب ، والاختيار بالاختبار والمسابقة والوظائف المحجوزة.

أما الفصل الثاني من هذا الباب فتكلم فيه في مبحثه الأول عن حقوق الموظف العام : أرزاقه ، ترقيته، إجازاته، حقه في الاستقرار الوظيفي، حقه في التظلم، وحقه في الانتساب للجمعيات والنقابات ، وحقه في ألا يكلف بما لا يطاق .

وفي المبحث الثاني منه تناول الحديث عن واجبات الموظف العام من : تفرغ للعمل، واحترام للشرعية ، وطاعة للرؤساء ، وتجرد واستقامة ، وولاء وإخلاص، ومحافظة على كرامة الوظيفة، وإتقان للعمل ، وكتمان لأسراره.

وفي المبحث الثالث تكلم عن تأديب الموظف العام جريمة وعقوبة، أما المبحث الرابع فختم به البحث بالحديث عن انتهاء الوظيفة العامة وحالاتها من : إقالة واستقالة، مبيناً في ذلك كله رأي الشرع مدلاً وموضحاً.

وختاماً أسأل الله العليّ القدير أن يجعل هذا العمل في ميزان أعمالنا يوم القيامة، وأن يكون حجة لنا لا علينا، وأتقدم من أعضاء لجنة المناقشة الموقرة بالشكر والتقدير على تفضلهم بقبول مناقشة هذه الرسالة .

ولآخر وهو أن لا ينسى الله رب العالمين



الباب الأول

مقدمات في الوظيفة العامة الإسلامية

الفصل الأول : تعريف الوظيفة العامة لغة واصطلاحاً.

الفصل الثاني : أهمية الوظيفة العامة وطبيعتها.

الفصل الثالث : إنشاء الوظيفة العامة وترتيبها.



المبحث الأول

تعريف الوظيفة العامة لغة

مصطلح الوظيفة العامة يتكون من كلمتين : "الوظيفة" و "العامة" ، ويلزم هنا تعريف كل منهما.

أولاً : تعريف "الوظيفة" لغة ^(١) :

الوظيفة : على وزن فعيلة كـ "سفينة" ، مشتقة من كلمة "وَضَفَ" ، وهي كلمة تدل في أصل وضعها اللغوي على : التقدير، يُقال : وَضَفَ عليه العمل : رتبته وقدره ، كما يقال : وَضَفْتُ له : إذا قدرت له كل حين شيئاً من رزق أو طعام.

هذا ما ذهب إليه ابن فارس ^(٢) ، لكن يرى الباحث أنها تدل على تقدير دوري دائم لا مطلق التقدير، فمعنى الدورية والدوام من معانيها الأصلية أيضاً ، يدل على ذلك ثلاثة أمور : الأول : المثال الذي أورده ابن فارس نفسه حيث قال : "يقال : وَضَفْتُ له : إذا قدرت له كل حين شيئاً من رزق أو طعام" ١ هـ ^(٣) ، فبيانه للمعنى اشتمل على عنصرين هما : التقدير بقوله " قدرت له " والدورية والدوام بقوله " كل حين " . الثاني : إن المعاني التي استعيرت هذه الكلمة للتعبير عنها سواء أكانت لغوية أم اصطلاحية تشتمل على العنصرين السابقين ، التقدير والدورية الدائمة ، كما سنرى قريباً . الثالث : إن ابن فارس قد ذكر أن مادة " وُظِبَ " تدل في أصل وضعها اللغوي على الدوام ^(٤) ، وليس في اللغة غيرهما مما يبدأ بالواو مع الظاء ، مما يستأنس به على أن هذا التركيب اللغوي الذي يبدأ بالواو والظاء بعدها يفيد الدوام على الشيء ، صرفاً في " وُظِبَ " ومشاركاً لمعنى التقدير في " وُظِفَ " . وقد قوى هذا الرأي عند الباحث ما ذكره القلقشندي حيث قال : " فالوظيفة : النصاب في الزكاة ، وأصله الشيء الراتب " اهـ ^(٥) .

(١) انظر في المعنى اللغوي : ابن عباد ، المحيط في اللغة جـ ١٠ ، ص ٤٣ ، ابن فارس ، مقاييس اللغة جـ ٦ ، ص ١٢٢ ، الجوهري ، الصحاح جـ ٤ ، ص ١٤٣٩ ، ابن منظور ، لسان العرب جـ ٣ ، ص ٩٤٩ - ٩٥٠ ، الفيروز آبادي ، القاموس المحيط ص ١١١١ - ١١١٢ ، مجمع اللغة العربية في مصر ، المعجم الوجيز ص ٧٤ .

(٢) انظر ابن فارس ، مقاييس اللغة جـ ٦ ، ص ١٢٢ .

(٣) المرجع السابق ، جـ ٦ ، ص ١٢٢ .

(٤) المرجع السابق ، جـ ٦ ، ص ١٢١ .

(٥) القلقشندي ، صبح الأعشى ، جـ ٦ ، ص ٣٥٥ .

أما المعاني التي استعملت كلمة "وظف" ومشتقاتها للتعبير عنها فهي :

١- عَظُمُ السَّاقِ فِي الدَّوَابِّ "الوظيف" ، قال ابن فارس : « ثم استعير ذلك في عظم الساق ، كأنه شيء مقدر ، وهو ما فوق الرسغ من قائمة الدابة إلى الساق » ١ هـ (١) .

٢- يُقَالُ : مَرَّ يَظْفُهُمْ « أي : يتبعهم ، كأنه يجعل وظيفه - يعني ساقه - بإزاء أوظفتهم ومنه أيضا قولهم : "جاءت الإبل على وظيف واحد" : إذا تبع بعضها بعضا كأنها قطار ، كل بغير رأسه عند ذنب صاحبه ، ولا شك أن هذا الاستعمال إنما نسل من الاستعمال الأول وهو "الوظيف" أي عظم الساق كما لا يخفى .

٣- الإلزام : يقال : وظف الشيء على نفسه : ألزمها إياه ، والمواظفة : الملازمة ، يقال : واطفت فلاناً إلى القاضي : إذا لازمته عنده .

٤- المواظفة : الموافقة والمؤازرة .

٥- الإستيعاب ، يقال : إذا ذبحت ذبيحةً فاستوظف قطع الحلقوم والمريء والودجين ، أي : استوعب ذلك كله .

٦- الوظيفة : ما يقدر في كل يوم من طعام أو رزق أو عمل ونحوه ، وجمعها : وظائف ووظف ، والتوظيف : تعيين الوظيفة .

٧- الوظيفة أيضا : العهد والشرط .

وما يتعلق بموضوعنا من هذه الإستعمالات هو المعنى السادس ، ومنه يتبين أن الوظيفة تُطلق على كل عمل معين أو مقدر ، فالوظيفة : العمل المعين أو الخدمة المعينة ، وباعتبار معنى الدوام والدورية تكون الوظيفة هي : الخدمة أو العمل المعين الدوري الدائم .

ثانيا : تعريف "العامّة" لغة : (٢)

العامّة أو العام في اللغة مشتق من عَمَّ يَعُمُّ عَمَوماً ، فهو عامٌّ ، وهي عامّةٌ ، وهذه الكلمة عَمَّ أو عَمَّمَ تدل في أصل وضعها اللغوي - كما ظهر للباحث من المعاني التي استعملت للتعبير عنها - على

(١) ابن فارس ، مقاييس اللغة ، ج ٦ ، ص ١٢٢ .

(٢) انظر : الجوهري ، الصحاح ج ٥ ، ص ١٩٩٢ - ١٩٩٣ ، ابن منظور ، لسان العرب ج ٢ ، ص ٨٨٨ - ٨٩٠ ، الفيروز آبادي ، القاموس المحيط ص ١٤٧٣ ، مجمع اللغة العربية في مصر ، المعجم الوجيز ، ص ٤٣٥ - ٤٣٦ .

الشمول أو الاستيعاب والكثرة، ومن استعمالات هذه الكلمة ومشتقاتها الدالة على ذلك : العَمَ : الجماعة الكثيرة، والعَمَم : كل ما اجتمع وكثر ، والعَمَم : عَظُمُ الخلق في الناس وغيرهم ، والتام العام من كل أمر ، وعَمَ القوم بالعطية عموماً : شملهم ، والعام : الشامل ، العام : خلاف الخاص والعامّة من الناس : خلاف الخاصة ، ويقال : جاء القوم عامة يعني جميعاً ، والعامّة : القيامة سميت بذلك لأنها تعم الناس بالموت .

المبحث الثاني

تعريف الوظيفة العامة وفقاً للمفهوم الأمريكي

ليس كل عمل يسهم في تسبيل المرافق العامة في الدولة يسمى وظيفة عامة ، كما أنه ليس كل عامل في تسبيل هذه المرافق يسمى موظفاً عاماً ، وإن كان ذلك الظن هو المتبادر إلى أذهان الناس عند سماعهم للتعبيرين الآتقين ، ولنقل إن هذا المعنى الواسع للوظيفة العامة هو المعنى العرفي لهذا المصطلح ، ولنجعله أول معانيه الإصطلاحية ، لكن بالطبع ليس المعنى القانوني له ^(١) . أما المعنى القانوني لهذا المصطلح فيختلف باختلاف المفهوم الفلسفي القانوني الذي تقيم عليه كل دولة وظيفتها العامة ، حيث يتنازع دول العالم اليوم مفهومان للوظيفة العامة ، مفهوم أمريكي ، ومفهوم أوروبي أو فرنسي ، ودول العالم مابين معتمد لهذا المفهوم أو ذاك أو خليط منهما ، وعليه يلزم هنا أن يُعرف الباحث الوظيفة العامة بالنظر إلى هذين المفهومين لاختلافهما في أحدهما عنها في الآخر ، وسيبدأ بتعريفها وفقاً للمفهوم الأمريكي ، ثم وفقاً للمفهوم الفرنسي .

أولاً : تعريف الوظيفة العامة وفقاً للمفهوم الأمريكي :

من تعريفات الوظيفة العامة وفقاً لهذا المفهوم تعريفها بأنها :

- "مجموعة واجبات ومستوليات ، تحددها سلطة شرعية ، وعلى من يشغلها أن يكرس وقته كله أو بعضه حسب الظروف ، للقيام بتلك الواجبات ، ليحصل على ما يقابلها من حقوق " ^(٢) ، وهو تعريف للوظيفة سواء أكانت وظيفة عامة أم وظيفة خاصة ، إذ لا فرق في هذا المفهوم بين وظيفة عامة ووظيفة خاصة ، فجوهر الوظيفة واحد ، حيث تكتسي الوظيفة بهذه الصورة العملية المادية الصرفة ، والتي تجعلها مجرد مجموعة محددة من الواجبات والمستوليات ، ينهض بها شخص هو الموظف ، لينال في المقابل حقوقاً مادية ، في ظل عقد معاوضة مالية ، تُستهدف فيه المصلحة الذاتية من كلا الطرفين ، الموظف من جهة ، وإدارة التنظيم من جهة أخرى ، من غير أن يكون لأحدهما ميزة على الآخر ، سوى ما يجري الاتفاق عليه في العلاقة التعاقدية بينهما ، والذي يحدده إرادتهما الحرتان ، ففي المفهوم الأمريكي لا يوجد فرق في معنى ومفهوم الوظيفة بين التنظيمات الإدارية العامة المتمثلة في الدولة

(١) انظر : بلان ، الوظيفة العامة ، ص ١١ ، حبشيش ، دراسات في الوظيفة العامة ، ص ١٦٠ .

(٢) الطماوي ، الرجز في الإدارة العامة ، ص ٢٥٢ .

وأجهزتها ومرافقها، وبين التنظيمات الإدارية الخاصة المتمثلة في الشركات والمشاريع الخاصة، ومعه فلا يبقى لوصف الوظيفة بالعمومية من معنى - في ظل هذا المفهوم - سوى الإشارة إلى أن هذه الوظيفة، إنما تؤدي في دوائر الدولة وأجهزتها ليس إلا، بل إنه وبسبب انعدام الفرق هذا لا تعرف الأدبيات القانونية الأمريكية مصطلح الوظيفة العامة بالمعنى القانوني الذي تعرفه به أوروبا وفرنسا على وجه الخصوص، والسبب في هذه المماثلة بين الوظيفة العامة والخاصة في المفهوم الأمريكي راجع إلى الفكر الأيدلوجي الأمريكي المغمق في الفردية، الذي يرى بسبب فرديته تلك أنه لا تميز للعمل الذي تقوم به السلطة العامة عن العمل الذي يقوم به الأفراد، فكلاهما يمثل مصلحة مقدرة ومعتبرة، وليست إحدى المصلحتين أولى بالتقديم عند التعارض من الأخرى، وإن كانت الأولى عامة والثانية خاصة، فالفرد بمصالحه وأعماله الخاصة ند ومساوٍ للسلطة العامة بمصالحها وأعمالها العامة، وعند قيام علاقة حقوقية بينهما بالتعاقد يسري على السلطة العامة ما يسري على الفرد، وتتقيد السلطة بما يتقيد به الفرد، والمحدد لكل منهما إنما هو التزامات كل منهما التعاقدية، والتي تثبت قانوناً بإرادتهما الحرتين، فالسلطة العامة في تعاملها مع الفرد كالفرد في تعامله مع فرد آخر، ينظم كلتا العلاقتين قانون واحد، لأنه مجدداً لا مزية للمصلحة التي تمثلها السلطة على المصلحة التي يمثلها الفرد، بل قد يكون العكس هو الصحيح، إذ الفلسفة التي يقوم عليها هذا المفهوم مفادها أن الحقوق والحريات الحقيقية الأصلية والطبيعية إنما هي الحقوق والحريات الفردية، وهي حقوق وحريات سابقة في الوجود على السلطة والقانون كذلك، بل إن السلطة ما قامت إلا بإرادات الأفراد أنفسهم، ومن أجل حماية حقوقهم وحرياتهم، فالفردية في ظل هذا المفهوم الأمريكي مقدمة على السلطة العامة، تَقْدُمُ الأصل على الفرع، والغاية على الوسيلة، ثم إن ثمة تراثاً أمريكياً شكلته ظروفهم السياسية والتاريخية التي مروا بها، والتي جعلت الفرد الأمريكي ينظر للسلطة العامة نظرة شك وريبة وتخوف، مما جعل العلاقة بينهما تتسم بالحرص من قبل الأفراد على تكريس ما يلي :

١- إضعاف هذه السلطة بتفتيتها وتوزيعها إلى سلطات متعددة، واعتماد مبدأ الدورانية في الحكم والإدارة معاً، بحيث تتغير السلطة الحاكمة كل أربع سنوات، فيحل الحزب المنتصر في الانتخابات محل الحزب الخاسر في سلطة الحكم وكذا في الإدارة، فيتغير الموظفون، ويشغل الوظائف العامة أنصار الحزب الفائز.

٢- تشديد الرقابة البرلمانية على السلطة العامة .

٣- إظهار الأفراد عدم احترامهم للسلطة العامة، والسخرية منها ومن رموزها من السياسيين

والإداريين في كل مناسبة.

يجري ذلك من قبل الأفراد تجاه السلطة العامة لمنعها من التغول والطفيان على الحقوق والحريات الفردية المقدسة بمفهومها المطلق، ولذا لا يتصور في ظل هذه العقيدة الفلسفية أن تخطف السلطة العامة في أي علاقة مع الأفراد - ومن ذلك الوظيفة العامة - بأي معاملة تفضيلية، أو أن تمنح من الامتيازات ما يعد خارقاً للشريعة أو القانون المنظم لعلاقات الأفراد بعضهم مع بعض ، وكذا لا تقبل هذه العقيدة الفردية من جهة أخرى أن يستقل الموظفون في هذه العلاقة بقانون خاص بهم ، وبحقوق وواجبات وضمانات متميزة تختلف عن تلك التي يتمتع بها نظراؤهم من العاملين في القطاع الخاص .^(١) ومن هذا المنطلق يعتبر الأمريكيون أن الوظائف العامة ، مجموعة من الأعمال المتخصصة، تتم وفقاً للقانون الذي يحكم الإدارة العامة (الحكومة) والخاصة (القطاع الخاص) على السواء وهو قانون العقيدة^(٢).

(١) انظر : حبش ، الوظيفة العامة ص ١٢ - ١٦ ، حرب ، مبدأ المساواة ، ص ٦٥ - ٧٢ ، مصطفى ، الوظيفة العامة ، ص

١٤٦١٤٣ .

(٢) حبش ، الوظيفة العامة ، ص ١٣ .

المبحث الثالث

تعريف الوظيفة العامة وفقاً للمفهوم الفرنسي

هناك تعريفات عدة للوظيفة العامة وفقاً لهذا المفهوم ذكرها الباحثون القانونيون في مؤلفاتهم ومن ذلك تعريفها بأنها :

■ « كيان قانوني قائم في إدارة الدولة، وهي تتألف من مجموعة أعمال متشابهة ومتجانسة توجب على القائم بها التزامات معينة مقابل تمتعه بحقوق محددة »^(١).

■ « خدمة عامة، يؤديها موظف عام للأفراد أو للدولة أو أحد فروعها أو مصالحها العامة، في نطاق قانوني معين، يحدد علاقته بمن يؤدي إليهم هذه الخدمة، وعلاقتهم به منظماً لحقوقه وواجباته الوظيفية »^(٢).

(٩ ٠ ٩ ٩ ٩)

■ « مجموعة الاختصاصات القانونية والأنشطة التي يجب أن يمارسها صاحبها بطريقة مستمرة، وبصفة مهنية، في عمل الإدارة، تحقيقاً للصالح العام »^(٣).

■ « عمل دائم، في خدمة مرفق عام، تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام »^(٤).

من خلال هذه التعاريف تظهر ملامح الوظيفة العامة وفق المفهوم الفرنسي، حيث تعتبر الوظيفة العامة بموجب هذا المفهوم مهنة يلتحق بها الموظف في باكورة حياته العملية وينقطع لها مبدئياً مدى حياته العملية، وإلى حين إحالته على التقاعد، فالوظيفة العامة هنا تؤلف كياناً قائماً بذاته، وعالمياً متميزاً ومهنة خاصة في المجتمع تختلف عن سائر الوظائف والمهن في القطاع الخاص، وتخضع لقانون خاص ذي طبيعة خاصة ومختلفة عن قانون العمل.

ويؤلف الموظفون وفق هذا المفهوم طبقة خاصة داخل المجتمع، لها ميزاتها وتراثها وتقاليدها، وتتمتع بامتيازات خاصة بها لا نجد لها مثيلاً في القطاع الخاص أو الوظيفة الخاصة، الموظفون هنا عمال الدولة، ينفذون رغباتها وأوامرها، ويؤلفون جزءاً لا يتجزأ من بنيانها الإداري^(٥).

(١) حبش، الوظيفة العامة، ص ٧.

(٢) حرب، مبدأ المساواة، ص ٤٦.

(٣) حبش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٤.

(٤) الجمل، الموظف العام، ص ٢٥، كنعان، القانون الإداري الأردني، ج ١، ص ٩٤.

(٥) بتصرف يسير عن حبش، الوظيفة العامة، ص ١٦.

ويعود السبب في هذه النظرة للوظيفة العامة في القانون الفرنسي خاصة والأوروبي عامة، إلى الظروف السياسية والتاريخية اللذين ساهما مجتمعين في أن يتصف أفراد المجتمعات الأوروبية والمجتمع الفرنسي على وجه الخصوص، باحترام السلطة العامة وتقديرها وتعظيمها، وذلك للدور الذي تنهض به، من خلال جهازها الإداري في تسير المرافق العامة للدولة، فالسلطة العامة وإدارتها وموظفوها العاملون موضع احترام وتقدير أفراد المجتمع، بسبب ما يقومون به من عمل ووظيفة هي في اعتقاد المجتمع مهمة وحيوية، هذا أولاً،^(١) وثانياً: فإن الفكر الفلسفي الفرنسي وإن كان فردياً كما هو الأمريكي إلا أنه وبسبب الضرورات العملية الواقعية لا يرى في عمل السلطة الممثل للمصلحة العامة من حيث قيمته وخطره مساوياً لعمل الأفراد الممثل لمصالحهم الخاصة، وعليه فإن هذا الفكر يعمل من وحي هذه الواقعية على ترجيح كفة السلطة العامة تجاه الأفراد عند تعارض المصالح - وهذا في الإدارة العامة خاصة دون الإدارة الخاصة أو قانون العمل - وذلك ضماناً لاستمرار سير المرافق العامة للدولة، والتي يمس تعطل أحدها بالمجتمع كله، ولذا أتاح هذا الخروج عن الفردية أن تتمتع السلطة العامة بامتيازات قانونية، تتيح لها المحافظة على دوام واستمرار سير هذه المرافق، ولو على حساب المصالح الخاصة للأفراد، كما في الامتياز الذي يعطيه القانون للسلطة العامة باستملاك الأموال المملوكة للأفراد للمصلحة العامة جبراً عنهم مع دفع التعويض المناسب لهم، وهو الأمر الذي لا يجوز في علاقة الأفراد بعضهم ببعض، وأيضاً أن تتمتع السلطة العامة وإدارتها بامتيازات تفضيلية في علاقتها مع موظفيها، ضماناً لدوام سير المرافق العامة، فالموظف ليس نداً للإدارة وليس مساوياً لها في ظل علاقة الوظيفة العامة في المفهوم الفرنسي، لأن المصلحة الخاصة ليست نداً للمصلحة العامة، لذا أعطيت الإدارة في علاقتها مع الموظفين العموميين امتيازات وصلاحيات قانونية تنظيمية خاصة خارجة عن المألوف في علاقات العمل في القطاع الخاص، تمكنها من تكوين الجهاز الوظيفي المناسب وبالصفات التي تريد، من أجل الوفاء بحاجتها ضمان دوام سير المرافق العامة في الدولة، حفاظاً على المصلحة العامة، مع مراعاة أن يتمتع أيضاً أفراد هذا الجهاز الوظيفي من الموظفين العموميين بامتيازات زائدة عما يتمتع به نظراؤهم في علاقات العمل في القطاع الخاص أو الوظيفة الخاصة، وبذلك ظهر في ظل هذا الفكر قانون خاص استثنائي للوظيفة العامة يرسم علاقة الموظف العام بالإدارة محدداً طبيعة هذه العلاقة، ومحدداً واجبات الموظف العام ومسئوليته، وكذا حقوقه وامتيازاته بالمقابل، من غير أن يترك تحديد ذلك كله لإرادة الأفراد واختياراتهم كما هو المألوف في علاقات العمل التعاقدية في القطاع الخاص، وذلك لأن المصالح التي تمثلها الوظيفة العامة مصالح عامة لا تحتمل تركها لإرادات الأفراد واختياراتهم التي قد تكون موافقة أو مخالفة للمصلحة العامة^(٢).

(١) انظر: حبش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ١٠، ٢٠.

(٢) انظر: المرجع السابق، ص ٤٩، بلان، الوظيفة العامة، ص ٣٠-٣١، حبش، الوظيفة العامة، ص ١٧، ٤٣.

المبحث الرابع

تعريف الوظيفة العامة شرعا

لقد استعمل الفقهاء المسلمون كلمة وظيفة للتعبير عن معان اصطلاحية مختلفة، مستفيدين في ذلك من معناها اللغوي الواسع الدلالة، حيث يمكن إطلاعها على التقادير الدورية الدائمة من أعمال أو أرزاق أو أطعمة أو أموال أو غيرها من الأمور، ومن هذه الإستعمالات الاصطلاحية :

١- استعمالها للتعبير عن المبالغ المالية التي تؤخذ بشكل منتظم دوري، كالضرائب، والخراج والزكاة، أما استعمالها بمعنى الضريبة فمنه : قول الشاطبي : « إنا إذا قررنا إماماً مطاعاً، مفتقراً إلى تكثير الجند، لسد الشغور، وحماية الملك المتسع الأقطار، وخلا بيت المال، وارتفعت حاجات الجند إلى ما لا يكفيهم، فلإمام إذا كان عدلاً أن يُوظَّف على الأغنياء ما يراه كافياً لهم في الحال، إلى أن يظهر مال بيت المال، ثم إليه النظر في توظيف ذلك على الغلات والثمار وغير ذلك » اهـ^(١).

وقول ابن تيمية : « وهذا كالوظائف السلطانية التي توضع على القرى، مثل أن يوضع عليهم عشرة آلاف درهم » اهـ^(٢).

وأما استعمالها بمعنى الخراج : فعند الخنفيه : الخراج إذا كان نقوداً سُمي خراج وظيفة، وإذا كان بعض الخارج من الأرض سُمي خراج مقاسمة^(٣).

وأما استعمالها بمعنى الزكاة : فمنه قول الزيلعي الخنفي : « الزكاة وظيفة المال النامي » اهـ^(٤).

٢- استعمالها في باب الوقف للتعبير عن الأجر الراتب الدوري في مقابلة عمل دائم قال الحموي : المراد بالوظائف : إعطاء المعاليم للأشخاص في مقابلة الخدمة، وبالمرتبات : إعطاؤها لا في مقابلة خدمة، بل لصالح المعطى أو علمه أو فقره اهـ^(٥).

٣- استعمالها للتعبير عن واجبات العمل التي يؤديها العامل في مهنة ما، ومن ذلك : قول ابن القيم : « صاحب الديوان الذي وظيفته أن يكتب المستخرج والمصرف » اهـ^(٦).

(١) الشاطبي، الاعتصام، ج ٢، ص ٣٥٨. الضريبة : ما تفرضه الدولة من المال على أشخاص الشعب أو ممتلكاتهم.
(٢) ابن تيمية، المجموع، ج ٣، ص ٣٤٠.
(٣) انظر : ابن عابدين، الحاشية، ج ٣، ص ١٧٩، قلعة جي، معجم لغة الفقهاء، ص ٥٠٦. الخراج : ما تأخذه الدولة من الضرائب على الأرض المفتوحة عنوة، أو الأرض التي صالح أهلها عليها.
(٤) الزيلعي، تبين الحقائق، ج ٣، ص ٢٧٥.
(٥) الحموي، غمر عيون البصائر، ج ١، ص ٣٣٤.
(٦) ابن القيم، الطرق الحكيمة، ص ٣٣٣.

وقول السبكي : « كاتب السر ووظيفته التوقيع عن الملك ، والاطلاع على أسرارته التي يكاتب بها ، وعنه تصدر التواقيع بالولايات والعزل » اهـ^(١) .

٤- استعمالها للتعبير عن المهنة أو العمل الدائم بحقوقه وواجباته سواء أكان عملاً في خدمة الدولة أم عملاً خاصاً ، ومن ذلك أن السبكي في كتابه معيد النعم ومبيد النقم وبعد أن عُدّ المهنة في عصره ، سواء ما كان منها مهنة في خدمة الدولة ، أم ما كان منها مهنة خاصة ، قال : « فليعرض كل ذي وظيفة تلك الوظيفة على الشرع » اهـ^(٢) وقال في موضع آخر : « وما من وظيفة إلا وللمسلمين حقوق على صاحبها » اهـ^(٣) .

ويعيز العلماء المسلمون الوظائف التي تكون في خدمة الدولة بوصفها بـ « الخلافية » و « السلطانية » فيقولون : « وظائف خلافة » و « وظائف سلطانية » تميزا لها عن الوظائف الخاصة^(٤) .

على أن الباحث قد وجد القلقشندي في صبح الأعشى يصفها بـ « العامة » وهي ذات الصفة التي تطلق عليها اليوم في الاصطلاح الحديث ، وعليه يمكن القول أن « الوظيفة العامة » كاسم يطلق على العمل الدائم في خدمة الدولة ، قد عرفته الأدبيات الإدارية الإسلامية ، يقول القلقشندي : « وكذلك نظر الحسبة ، فإنه من أخص مصالح الخلق وأعمها ، وأكد الوظائف العامة وأكملها استقصائية للمصالح الدينية والدنيوية وأتمها » اهـ^(٥) .

وغني عن البيان أن ما يتعلق بموضوع البحث من هذه الاستعمالات الاصطلاحية للكلمة هو الاستعمال الرابع لها ، والذي تطلق فيه على العمل الدائم في خدمة الدولة بحقوقه وواجباته .

وقد أسفر البحث عن أننا كمسلمين نمتلك مفهوماً رافياً للوظيفة العامة لم تصل إليه ولم تدانسه أحدث مفاهيم الوظيفة العامة اليوم ، بل إن الباحث يرى أن المفهوم الفرنسي للوظيفة العامة على وجه الخصوص قد استفاد استفادةً كبيرةً من المفهوم الإسلامي لها ، وأن رجال الإدارة والحكم الفرنسيين قد اقتبسوا مفهومهم للوظيفة العامة من المفهوم الإسلامي ، لكن بما يتناسب مع ثقافتهم وبيئتهم الإجتماعية والسياسية .

(١) السبكي ، معيد النعم ، ص ٣٠ .

(٢) المرجع السابق ، ص ١١٤ .

(٣) المرجع السابق ، ص ١١٤ .

(٤) انظر : ابن خلدون ، المقدمة ، ص ١٧٣ ، وما بعدها .

(٥) القلقشندي ، صبح الأعشى ، ج ١١ ، ص ٢١٥ .

وعليه يقترح الباحث التعريف التالي للوظيفة العامة شرعاً، وهو تعريفها بأنها:

«عمل مشروع دائم، يقلده الإمام أو من ينوبه، لشخص طبيعي أهل له، برضاه على سبيل الدوام والاستقرار، في خدمة مرفق عام مشروع، تديره الدولة بشكل مباشر».

● شرح التعريف :

وسيتناول الباحث هذا التعريف بالشرح والبيان بحسب ما يقتضيه الحال، مبيناً خلال ذلك عناصر الوظيفة العامة الإسلامية، فيقول :

«عمل مشروع» : فلا يعد العمل غير المشروع وظيفه عامة إسلامية ، إذ يجب أن يكون العمل موافقاً لشرع الله، وذلك لأن الإدارة العامة في الدولة الإسلامية بوظائفها وأهدافها التي تتغيا تحقيقها ما هي إلا جندٌ من جند الله، وبناء على ذلك فإن المكلف بالأعمال والمهام حقيقة هو الله، وعمل الإدارة - أو الموظفون - هم في الحقيقة عمال الله وجنده، والإدارة الأرضية البشرية ما هي إلا نائبة عن الله في التكليف، وعليه فلا يُسمى وظيفة عامة ما لم يكن عهداً بتكاليف وأعمال شرعية ، ويؤكد ابن تيمية هذا المعنى ويقرره بقوله : «والولايات كلها : الدينية مثل إمرة المؤمنين وما دونها من ملك ووزارة، وديوانية سواء كانت كتابة حساب لمستخرج أو مصروف في أرزاق المقاتلة أو غيرهم، ومثل إمارة حرب، وقضاء، وحسبة، وفروع هذه الولايات، إنما شرعت للأمر بالمعروف والنهي عن المنكر» اهـ^(١).

«دائم» : إن ما يطلق عليه علماء المسلمين اسم وظيفة من الأعمال المتعلقة بخدمة الدولة لا بد أن يكون دائماً. وذلك لأن كثيراً من المصالح العامة التي يجب على الدولة القيام بها هي من المصالح والحاجات العامة الدائمة ، وهي تحتاج إلى وسائل دائمة من أعمال ووظائف للنهوض بها، مما يقتضي ديمومة الوظائف العامة واستمرارها ، إذ إن الوظائف العامة هي وسائل الإدارة في الدولة لتحقيق أهدافها من المصالح العامة ، وتمثيلاً لذلك يقول الباحث : من المصالح العامة تلك المتعلقة بإقامة الدين في المجتمع وحمايته، من صلاة، وزكاة، وحج، وجهاد، وحسبة، وقضاء، وفتوى .. الخ ، فهذه المصالح دائمة ، وكذا وسائل تحقيقها من الوظائف العامة ينبغي أن تكون دائمة ، من مثل : وظيفة الإمامة، والعمل في جمع الزكاة وتوزيعها ، والعمل في تنظيم الحج ، والعمل العسكري ، والعمل في مراقبة التزام المجتمع بالشرع ، والعمل في القضاء ، والعمل في الإفتاء ... الخ .

(١) ابن تيمية، المجموع، ج ٢٨، ص ٨٠.

"يقلده الإمام أو من ينبيه" : الأصل والقاعدة في فقه الولايات والوظائف العامة ألا يتولى أحد منصباً إلا بتقليد صحيح من الإمام أو من ينوب عنه في ذلك ، فالتقليد من الإمام إذاً عنصر أساسي في الوظيفة ، إذ لا يكون الشاغل لها موظفاً عاماً إلا بتقليده إياها من الإمام أو نائبه ، قال الحصكفي : « لا ولاية لمستحق إلا بتولية » اهـ^(١)

وقد رتب الفقهاء على عنصر التقليد من الإمام عدم شرعية غصب الوظائف العامة والاستيلاء عليها كرها من غير رضا الإمام .

وأما ما يُعرف في القانون الإداري بالموظف الفعلي ، وهو الشخص الذي يقوم بمعاونة الإدارة العامة في ظروف استثنائية ، ويؤدي مهام وظيفة عامة ، بنية النفع العام ، دون تقليد من الإمام ، فهذا الشخص بالرغم من اقتضاه لعنصر التقليد من الإمام ، إلا أن الفقهاء المسلمين قد صححوا عمله الموافق للشرعية ، ونزلوه منزلة الموظف العام استثناء للضرورة^(٢) .

"لشخص طبيعي أهل له" : فلا بد أن يكون الشاغل للوظيفة أهلاً للقيام بها ، والأهلية إنما ترجع إلى ركنين هما : القوة والأمانة ، ولا شك أن اعتماد الوظيفة العامة الإسلامية هذه القاعدة في اختيار موظفيها يعني أن هذه الوظيفة تفتح المجال أمام جميع مواطني الدولة الإسلامية ، وتكافئ بين فرصهم في الحصول على الوظائف العامة ، دون أن ينحصر ذلك في جنس أو طائفة أو جماعة بعينها ، فلا تفضيل بين زيد وعمرو إلا لمعيار القوة والأمانة والمصلحة العامة^(٣) .

"برضاه" : الرضا شرط في التقليد ، قال الماوردي : "ثم تمامها موقوف على قبول المولى ، فإن كان التقليد مشافهة ، فقبوله على الفور لفظاً ، وإن كان مراسلة أو مكاتبة ، جاز أن يكون على التراخي ، ويجوز قبوله بالقول على التراخي" اهـ^(٤) ، ولا يقدح في ذلك ما نص عليه الفقهاء من أنه إذا لم يوجد أهل للوظيفة إلا شخص واحد فإنه يتعين لها ، ويلزم على القيام بها ، وإن أبي يُجبر^(٥) ، وذلك لأن ولي الأمر هنا لا يجبره على الرضا يتحمل التزام الوظيفة عن طريق عقد التقليد ، وإنما يجبره على تنفيذ التزام قد رضى به سابقاً عندما أعطى البيعة لإمامه ورضي الدخول في طاعته ، ففي مثل هذه الحالة فإن الرضا حاصل بالقيام بالوظيفة من يوم أن رضي والتزم طاعة إمامه ، فلا إكراه هنا ، خاصة وأن إمامه لا

(١) الحصكفي الدر المختار ، ج ٤ ، ص ٤٢٤ .

(٢) انظر : العزبن عبد السلام ، قواعد الأحكام ، ج ١ ، ص ٧٠ .

(٣) انظر : الفزالي ، التبر المسبوك ، ص ٧٤ ، ابن نيمية ، السيادة الشرعية ، ص ١١٠-٩ ، الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ١٨ .

(٤) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٨٨ .

(٥) انظر : ابن عابدين ، الحاشية ، ج ٥ ، ص ٣٦٨ .

يجبره إلا للضرورة، ولتنفيذ واجب شرعي تعين له هو دون بقية المسلمين ، فالقضية هنا لم تعد قضية تكليف كفائي يسعه أن ينهض به أو لا ينهض ، بل أصبحت قضية تكليف عيني لا يملك أمامه سوى التنفيذ، وأما أمر رضاه بذلك فقد حسم يوم أن آمن بهذا الدين وأعطى البيعة لإمامه^(١).

"على سبيل الدوام" : أي إن إشغال الموظف العام للعمل في خدمة الدولة يكون بشكل دائم لا مؤقت، وقد عرفت الوظيفة العامة الإسلامية هذه الديمومة في الإشغال وضرورتها في دوام سير المرافق العامة، وتشجيع الأفراد على العمل في الوظيفة العامة.

ومما يدل أيضا على ذلك : معرفة الوظيفة العامة الإسلامية لنظام الترقية في العمل من الوظيفة الأدنى إلى الوظيفة الأعلى ، وهذا لا يعني أن الإدارة العامة الإسلامية لم تعرف العاملين المؤقتين، لكنها كانت تسميهم أجراء، وتسمى ما يستحقونه من مال مقابل عملهم أجرة ، في حين تسمى ما يستحق العامل الدائم أو أهل الديوان أو أرباب الوظائف بالعطاء أو الرزق^(٢).

"والاستقرار" : كلمة الاستقرار هنا تشير إلى جملة الامتيازات والضمانات التي تعطيها الإدارة الإسلامية العامة للعامل في خدمة الدولة من أرباب الوظائف العامة من أجل إبقائه في الوظيفة، وإقناعه بجدوى هذا البقاء، وتحصينه ضد الاستقطاب من الجهات المنافسة خاصة كانت أو عامة، ومن هذه الامتيازات أن العامل الدائم في الدولة يتمتع بنظام أجور يحفظ الكرامة الإنسانية ، عن طريق الوفاء بحاجاتها الأساسية، ويكافئ التميز والإبداع والإنجاز أيضاً ، كما أنه نظام يعتني بالعامل في مرضه، ويكفله عند عجزه، ويكفل أهله عند موته، هذا في الدنيا، أما في الآخرة فهناك الأجر الذي لا تستطيع إدارة عامة أو خاصة غير الإدارة العامة الإسلامية أن تعد به أو تعطيه لأفرادها، ألا وهو رضا الله والجنة ، وكل ذلك سيأتي مفصلاً إن شاء الله تعالى عند الحديث عن أجور الموظفين في الباب الثالث^(٣).

(١) انظر : ابن تيمية، المجموع، ج ٢٨ ، ص ١٨٤ .

(٢) انظر : أبو عبيد ، الأموال ، ص ٢١٤-٢١٩ ، الماوردي ، الأحكام السلطانية، ص ٤٤ ، ١٦٣ ، ٢٦٢ ، ابن قدامة ، المغني، ج ٧، ص ٣١٩ ، محمد بن الحسن ، السير الكبير، ج ٣ ، ص ٨٦٧ ، الحصكفي ، الدر المختار ، ج ٦ ، ص ٢٥٥ .

(٣) قال تعالى : ﴿ ومن يخرج من بيته مهاجراً إلى الله ورسوله ثم يدركه الموت فقد وقع أجره على الله وكان الله غفوراً رحيماً... ﴾ سورة النساء / ١٠٠ .

- وأخرج أبو داود في سننه برقم (٢٩٢٩) عن النبي ﷺ قوله : « من كان لنا عاملاً فليكتب زوجة ، فإن لم يكن له خادم فليكتب خادماً ، فإن لم يكن له مسكن فليكتب مسكناً ... » .

- انظر : الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٥٧-٢٥٨ .

أما الضمانات فمنها القاعدة الذهبية التي تحكم العزل أو الإقالة في الوظيفة العامة الإسلامية وهي ما قرره الفقهاء من أنه لا عزل بلا سبب مشروع^(١). ومن هذه الضمانات أيضاً وجود قضاء خاص للنظر في القضايا الإدارية المتعلقة بالوظيفة العامة، بحيث يستطيع الموظف التظلم ضد أي من القرارات الجائرة بحقه، والحصول على محاكمة عادلة يستطيع خلالها الدفاع عن نفسه، والاطمئنان لنيله كامل حقه، وذلك نظراً لما يتمتع به هذا النوع من القضاء من الهيبة والقدرة على تنفيذ أحكامه التي يصدرها بحق أي كان من أصحاب النفوذ والسلطة في المجتمع. ويُسمى هذا القضاء بقضاء المظالم^(٢).

"في خدمة مرفق عام مشروع": تشير كلمة "خدمة" إلى طبيعة الوظيفة العامة الإسلامية، والروح التي ينبغي أن تؤدّى بها هذه الوظيفة من قبل أفرادها، فقد سبق أن بيّن الباحث أن هذه الوظيفة تكليف من الله، وهذا التكليف يستهدف تحقيق المصلحة العامة للامة في عاجل حياتها وآجلها، وعليه فإن القائم بهذه الوظيفة أو بهذا التكليف هو في الحقيقة ناهض برسالة مقدسة شرعية، مسئول عنها أمام الله والامة والحاكم، وأما الهدف الذي يتغياها فهو تحقيق المصلحة العامة بتوفير الحاجات العامة للجمهور وخدمتهم، وهو هدف يختلف عن أهداف العاملين في القطاع الخاص، الذين يستهدفون الربح المادي، ويؤدون أعمالهم بروح الربح والمعاوضة المالية المحضة، ولذا تتمتع الإدارة العامة الإسلامية، وكذا موظفوها بامتيازات وسلطات لا تتمتع بها الإدارة الخاصة في القطاع الخاص والعاملين فيها، وذلك ضرورة كون هدف الاولى المصلحة العامة المتمثلة في الخدمة، وهدف الثانية المصلحة الخاصة المتمثلة في الربح، ولا مساواة بين الاثنين من حيث الأهمية في الفكر والفقہ الإسلامي، ولذا تختص الإدارة العامة الإسلامية ووظيفتها العامة بأحكام تشريعية خاصة تختلف عن تلك التي تحكم الإدارة الخاصة في القطاع الخاص، والموظف العام وإن تمتع بسلطات وامتيازات تزيد عما يتمتع به نظيره في القطاع الخاص إلا أن عليه أن يتذكر دائماً أنه ما أعطي هذه السلطات والامتيازات ليتخذها سلماً لتحقيق مصالحه الخاصة، أو ليتسلط بها على الناس ويظلمهم، بل أعطيها لخدمتهم، وتحقيق مصالحهم العامة، ورعايتهم.

أما المرفق العام الذي تشكل الوظيفة العامة - كعمل دائم - جزءاً من تنظيمه الإداري، فالمقصود به كما سبق بيانه: المنظمة التي ينشؤها المشرع، للصالح العام، بقصد الإشباع المنظم المؤكد الدائم للحاجات، التي يقدر أنها ذات أهمية قصوى للمجتمع^(٣)، وإذا كان مصطلح المرفق العام لم يستخدم

(١) انظر: الماوردي، قوانين الوزارة، ص ١١٩، ابن قدامة، المغني، ج ١١، ص ٤٧٩.

(٢) انظر: ابن خلدون، المقدمة، ص ١٧٥.

(٣) المجلد، الموظف العام، ص ٢٨.

في أدبيات الإدارة الإسلامية إلا أن مسماء معروف لهذه الإدارة ، حيث أفردت الدولة الإسلامية الحاجات العامة المؤكدة الدائمة في منظمات مستقلة ، كل منها يختص بإشباع حاجة معينة من هذه الحاجات ، وقد أطلق على هذه المنظمات الإدارية المستقلة أو المرافق العامة الإسلامية تسميات مختلفة ، فتارة يقال : ولاية الحج ، وولاية الحرب ، وولاية الشرطة ، وولاية الصدقات ، وتارة يقال : ديوان الخراج وديوان المقاتلة وديوان البريد وديوان الطراز ، وثالثة يقال خطة القضاء ، وخطة الإفتاء ، وخطة الحج ، وخطة الجهاد ، ورابعة يقال : نظر البيمارستان أي المستشفى ، ونظر الأحباس وهي الأوقاف ، ونظر الجيش ... الخ^(١).

والمقصود هنا أن تكون الوظيفة العامة - كعمل دائم - جزءاً من التنظيم الإداري لمرفق عام : " تديره الدولة بشكل مباشر " : أما المرافق العامة التي تديرها الدولة لكن ليس بشكل مباشر ، كما هو الحال في المرافق العامة التي تدار بأسلوب القبالة أو الإلتزام أو التضمين ، فالعاملون فيها لا يعتبرون من الموظفين العاملين في خدمة الدولة .

والقبالة تعني : التزام أداء عمل معين على علاته مقابل أجر محدد^(٢) . ومن صورها : أن يدفع السلطان أو نائبه صقماً أو بلدة إلى رجل مدة سنة مقاطعة بمال يؤديه إليه من عشور أموال التجارة ، ويكتب عليه بذلك كتاباً .^(٣)

وهي بلغة العصر أن تقوم الدولة بدفع المرافق العامة الاقتصادية - على وجه الخصوص - إلى القطاع الخاص ليتولى إدارتها لقاء أجر محدد ، ويتخذ هذا التعاقد على إدارة المرافق العامة بين الدولة والقطاع الخاص أشكالاً متعددة متنوعة في العصر الحالي ، وقد عرفته الدولة الإسلامية كما رأينا في الصورة السالفة ، ومنه أيضاً معاملة النبي ﷺ لليهود في أراضي خيبر ، حيث تركها في أيديهم يزرعونها ، على أن يدفعوا إليه نصف الناتج كل عام ، وذلك لأنه رأى أن إدارتهم لها أكفا من إدارة المسلمين فيما لو أداروها ، لتقص خبرة المسلمين الزراعية ، وأيضاً فإنه ﷺ كان يشكو من قلة الأيدي العاملة من المسلمين ، وحاجته إلى المتوفر منها في الجهاد ، ولذا كان دفعه إياها لليهود ليتولوا النهوض بزراعتها

(١) انظر ، الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ١٢٧ ، ١٢٨ ، ١٤٥ ، ابن خلدون ، المقدمة ، ص ١٧٣ ، القلقشندي ، صبح الاعشى ، ج ١١ ، ص ٣١٤ ، ٣١٨ .

(٢) قلعة جي ، معجم لغة الفقهاء ، ص ٣٥٥ ، وانظر : ابن عابدين ، الحاشية ، ج ٢ ، ص ٣١١ ، أبو يوسف ، الخراج ، ص ١٠٥ ، ١٠٦ ، الماوردي قوانين الوزارة ، ص ١٢٣ .

(٣) الموسوعة الفقهية الكويتية ، ج ٣ ، ص ١١٤ - ١١٥ .

واستغلالها نظير أجر محدد، ولا شك أن العاملين فيها من اليهود يومئذ لا نستطيع اعتبارهم موظفين للدولة الإسلامية.^(١)

ومنه أيضاً عقد الخراج الذي ابتكره عمر، ودفع بموجبه أراضي السواد في العراق إلى أصحابها يستغلونها نظير عوض مالي يدفعونه للدولة الإسلامية، حيث واجهته ذات المشكلة التي واجهت النبي ﷺ مع أراضي خيبر، فاستخدم - كما النبي ﷺ - أسلوب الإدارة غير المباشرة للمرافق العامة بالاستعانة عليها بالقطاع الخاص، وعندئذ لا يكون عاملو القطاع الخاص المتعاقدين مع الدولة من موظفيها أو عمالها العموميين.^(٢)

ومنه أيضاً عقد استغلال الثروات المعدنية، قال محمد بن الحسن الفقيه الحنفي : « ولو أن الحربي المستامن استأذن الإمام في طلب الكنوز والمعادن ، فأذن له الإمام ، على أن للمسلمين مما يُصيب النصف ، وله النصف ، فعمل على هذا ، فأصاب ركازاً أو معدناً ، فإن الإمام يأخذ نصف ما أصاب ، والحربي نصفه » اهـ.^(٣)

وختاماً يقول الباحث : إن الدولة الإسلامية ممثلة بإدارتها العامة لا تقتصر في إنجازها لأهدافها ومصالحها العامة على أسلوب الوظيفة العامة وموظفيها ، فهناك أساليب أخرى تنجز بها أهدافها سوى ذلك ، ومنها أسلوب القبالة أو الالتزام ، أو ما يُسمى حديثاً بعقد امتياز المرافق العامة ، وهو الأسلوب الذي عرض الباحث آنفاً ، وهو أسلوب يقوم على الاستفادة من قدرات القطاع الخاص في مساعدة الدولة على النهوض ببعض أعبائها العامة ، وبصورة توفر على الدولة الكثير من النفقات ، وتؤمن خدمة للجمهور أكثر كفاءة وفاعلية ، مع بقاء الدولة مشرفة ومراقبة لاداء القطاع الخاص من حيث نوعية الخدمة والأسعار ، وعملية رقابة الدولة وإشرافها هنا مهمة جداً وضرورية إذا أريد لأسلوب القبالة

(١) قال ابن تيمية : " إن المسلمين لما فتحوا البلاد كان الفلاحون كلهم كفاراً ، لأن المسلمين كانوا مشغولين بالجهاد ، ولهذا لما فتح النبي ﷺ خيبر ، أعطاهم لليهود يملكونها فلاحاً ، لعجز الصحابة عن فلاحتها ، لأن ذلك يحتاج إلى سكنائها .. فلو أقام طائفة من هؤلاء لفلاحتها تعطلت مصالح الدين التي لا يقوم بها غيرهم ، فلما كان زمن عمر رضي الله عنه ، وقتحت البلاد ، وكثر المسلمون ، استغنوا عن اليهود فأجلوهم " اهـ . المجموع ج ٢٨ . ص ٨٨ - ٨٩ .

- انظر : أبو عبيد ، الأموال ، ص ١١١ ، ابن القيم ، زاد المعاد ، ج ٣ ، ص ٣٢٩ .

(٢) انظر : أبو عبيد ، الأموال ، ص ٧١ ، ٧٧ - ٧٨ .

(٣) محمد بن الحسن ، السير الكبير ، ج ٥ ، ص ٢١٦٩ .

- أما المسلم أو الذمي فالدولة الإسلامية تأخذ منه خمس ما أصابه من معدن أو ركاز تعبينا من الشارع ، أما المستامن فتأخذ الدولة منه بحسب الاتفاق بينهما وقد يكون ذلك الخمس أو أكثر من الخمس .

أن يحقق المنشود منه، وهو الشرط الذي وضعه أبو يوسف الفقيه الحنفي لإجازة القبالة، حيث بين أولاً أن الدولة عندما تُضمّن جباية الخراج في بلد ما لشخص ولا تراقب وتشرف على أدائه، فإن الحال سيؤول إما إلى ظلم بيت المال أو إلى ظلم الجمهور، وذلك لأن هذا الضامن إنما ضمن ليغتم ويربح لا ليغرم، وهذا هو شأن القطاع الخاص دائماً يستهدف الربح لا الخدمة، ولمثل هذا الملحظ في القبالة كرهها كثير من الفقهاء من أمثال الماوردي وابن عابدين^(١)، ثم بين أبو يوسف ثانياً: كيف يمكن تلافي مثل هذا الظلم الواقع أو المتوقع من الضامن، وذلك بتشديد إشراف ورقابة الدولة على عمله، قال أبو يوسف: «وإن جاء أهل مصر من الأمصار، ومعهم رجل من البلد المعروف موسر، فقال أنا أضمن عن أهل هذا البلد خراجهم، ورضوا هم بذلك، فقالوا: هذا أخف علينا، نظر في ذلك فإن كان صلاحاً لأهل هذا البلد قبل وضمن، وأشهد عليه، وصير معه أميراً من قبل الإمام، يوثق بدينه وأمانته، ويُجرى عليه من بيت المال، فإن أراد ظلم أحد من أهل الخراج، أو الزيادة عليه أو تحميله شيئاً لا يجب عليه، منعه الأمير من ذلك أشد المنع، وأمير المؤمنين أعلى عيناً بما رأى من ذلك، وما رأي أنه أصلح لأهل الخراج، وأوفر على بيت المال، عمل عليه من القبالة والولاية، بعد الإعذار والتقدم إلى المتقبل والوالي برفع الظلم عن الرعية، والرعي له إن حملهم ما لا طاقة لهم به أو بما ليس بواجب عليهم، فإن فعل ففوا بما أوعده به، ليكون ذلك زاجراً وناهياً لغيره إن شاء الله» اهـ^(٢).

ومن أساليب الدولة أيضاً - سوى الوظيفة العامة - أسلوب العمالة المؤقتة أو الأجراء، وهؤلاء ليسوا أهل ديوان، ولا أصحاب أرزاق دائمة، ولا يعملون في خدمة الدولة بشكل دائم، كما هو الحال في أرباب الوظائف العامة، وتلجأ الدولة إلى مثل هذا الأسلوب في العادة لإنجاز أعمال ومهمات مؤقتة بطبيعتها، أو عندما تحتاج إلى خبرات أجنبية للنهوض ببعض المهمات والأعمال الدائمة التي لا يتوفر قادرون على إشغالها من أبناء الدولة الإسلامية.

• مثال الأول: قول محمد بن الحسن: «ولو أن الأمير (أمير الجيش) استاجر قوماً مياومة أو مشاهرة لسوق الأرمالك (الخيال) فهو جائز» اهـ^(٣).

وقول ابن قدامة الذي عرض فيه الخيارات المتاحة أمام الإمام لإنجاز مهمة جمع الزكاة وتوزيعها على مستحقيها. وهو: «والإمام مخير بين أن يستاجر العامل إجارة صحيحة، بأجر معلوم، إما على مدة معلومة، وإما على عمل معلوم، وبين أن يجعل له جعلاً معلوماً على عمله، فإذا عمله استحق المشروط،

(١) انظر: أبو يوسف، الخراج، ص ١٠٥-١٠٦، الماوردي، قوانين الوزارة، ص ١٢٣، ابن عابدين، الحاشية، ج ٢، ص ٣١١.

(٢) محمد بن الحسن، السير الكبير، ج ٣، ص ٨٧٤.

وإن شاء بعثه من غير تسمية ثم أعطاه، ... وإن رأى الإمام أعطاه أجره من بيت المال، أو يجعل له رزقاً في بيت المال، ولا يعطيه منها شيئاً فعل، وإن تولى الإمام أو الوالي من قبله أخذ الصدقة وقسمتها لم يستحق منها شيئاً، لأنه يأخذ رزقه من بيت المال ١ هـ^(١).

● ومثال الثاني : قول محمد بن الحسن : « وإذا دخل العسكر دار الحرب، ومعهم قوم من أهل الذمة يدلونهم على الطريق، ولا يقاتلون معهم، فإنه ينبغي للإمام أن يرضخ لهم من الغنيمة (أجرة)، ولا يسهم لهم كسهم الخيل ولا كسهم الرجال (رزق)، لأنهم غير مجاهدين حكماً، ولا مقاتلين مع المسلمين حساً، ولكنهم جاءوا لأمر فيه منفعة للمسلمين، وهو الدلالة على الطريق، فيرضخ لهم من مال المسلمين بحسب عملهم ليرغبوا في مثله في كل وقت ١ هـ^(٢).

وأيضاً استئجار النبي ﷺ بعضاً من أسرى بدر من الكفار لتعليم أولاد الانصار من المسلمين الكتابة نظير فك إسمارهم^(٣).

ففي كل هذه الحالات لا تُسمى هذه الأعمال وظائف عامة، ولا القائمين بها موظفين عموميين، وأيضاً فقد تلجأ الدولة للوفاء بالمصالح العامة إلى أسلوب المعاونة بالإكراه أو الدفاع العام، وذلك في الحالات التي تقف فيها الإدارة العامة ممثلة بجهازها الوظيفي عاجزة عن النهوض بالمصالح العامة، كما في حالات الكوارث والحروب، أو في حالة انحصار القدرة على القيام بالوظيفة العامة الشاغرة في شخص واحد فقط، ففي كل هذه الحالات يجوز للدولة أن تكره أفراد الجمهور على المعاونة، ويتعين عليهم العمل، سواء كلفوا بخدمة عسكرية أم مدنية. قال ابن القيم : « وجميع الولايات الإسلامية مقصودها الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ... وهذا واجب على كل مسلم قادر، وهو فرض كفاية، ويصير فرض عين على القادر الذي لم يقم به غيره من ذوي الولاية والسلطان، فعليهم من الوجوب ما ليس على غيرهم ١ هـ^(٤).

وقال السرخسي : « فأما إذا جاء النفي عاماً، فقبل لأهل مدينة قد جاء العدو يريدون أنفسكم أو ذراريكم أو أموالكم، فلا بأس بأن يخرج بغير إذن والديه، لأن الخروج في مثل هذه الحالة فرض عين على كل واحد، قال تعالى : ﴿ انفروا خفافاً وثقالاً ﴾^(٥)، وما يفوته بترك هذه الفريضة لا يمكنه استدراكه ١ هـ^(٦).

(١) ابن قدامة، المغني، ج ٧، ص ٣١٧.

(٢) محمد بن الحسن، السير الكبير، ج ٣، ص ٩٩٥.

(٣) انظر : ابن كثير، السيرة النبوية، ج ٢، ص ٥١٢.

(٤) ابن القيم، الطرق الحكمية، ص ٢٣٣.

(٥) سورة التوبة / ٤١.

(٦) السرخسي، شرح السير الكبير، ج ١، ص ١٦٦.

وقال ابن القيم : « ومن ذلك أن يحتاج الناس إلى صناعة طائفة كالزراعة والنساج والبناء ، فلولي الأمر أن يلزمهم بذلك بأجرة مثلهم ، فإنه لا تتم مصلحة الناس إلا بذلك » اهـ^(١) .

قال الجويني : « فأما إذا وطئ الكفار ديار الإسلام فقد اتفق حملة الشريعة قاطبة على أنه يتعين على المسلمين أن يخفوا ويظفروا إلى مدافعتهم زرافات ووحدانا ، حتى انتهوا إلى أن العبيد يَنْسَلُون عن ربة طاعة السادة ، ويبادرون الجهاد على الاستبداد ، وأجمع المسلمون أجمعون على أنه إذا اتفق في الزمان مضيقون فقراء مملقون تعين على الأغنياء أن يسعوا في كفايتهم . ١ هـ^(٢) .

وأخيراً فإن الدولة قد تنجز مصالحها العامة عن طريق ما يُعرف بمعاوني الإدارة ، وهم طائفة من العاملين تقوم الدولة بالإذن لهم في تقديم خدمة عامة للجمهور نظير أجر يأخذونه من الجمهور ، وقد عرفت الدولة الإسلامية هذا الأسلوب في إنجاز الخدمات العامة ، وخاصة في مرفق القضاء ، كالكتابة والصكوك والقُسام الذين يتولون قسمة العقارات بين الشركاء ، قال الحصكفي : « ويُنتصب قاسم برزق من بيت المال (وظيفة عامة) ليقسم بلا أخذ أجر منهم (يعني من الجمهور) ، وهو أحب ... وإن نُصب بأجر المثل صح (أسلوب معاوني الإدارة) ... ولا يتعين لها (يعني للقسمة) واحد لثلا يتحكم بالزيادة ، ولا يشترك القُسام خوف تواطئهم » اهـ^(٣) .

وقال السرخسي : ثم الأولى أن يجعل كفاية قاسم القاضي في بيت المال ، ككفاية القاضي ، لأن عمله من تنمة ما انتصب القاضي له ، فإن لم يقدر على ذلك ، أمر الذين يريدون القسمة أن يستأجروا بأجر معلوم ، وذلك صحيح ، لأنه يعمل لهم عملاً معلوماً ، وذلك العمل غير مستحق عليه ، ولا على القاضي » اهـ^(٤) .

(١) ابن القيم ، الطرق الحكمية ، ص ٢٤٣ .

(٢) الجويني ، الفياتي ، ص ١٨٨ .

(٣) الحصكفي ، الدر المختار ، ج ٦ ، ص ٢٥٥ .

(٤) السرخسي ، المبسوط ، ج ١٦ ، ص ١٠٢ - ١٠٣ .

المبحث الخامس

المصطلحات المرادفة قانوناً وشرعاً

من المصطلحات القانونية المرادفة لمصطلح "الوظيفة العامة" مصطلح "الخدمة المدنية"، ويستعمل الأول في فرنسا، في حين يستعمل الثاني في إنجلترا.

ويُسمى الشخص الذي يشغل الوظيفة العامة في الأردن "الموظف العام"، وفي مصر وفرنسا وبلجيكا يطلقون عليه "المستخدم العام" و"الموظف العام" وفي الجزائر يُطلق عليهم "مستخدموا الدولة" أو "أعوان الدولة".

وفي سويسرا يطلق عليه "المستخدم أو الموظف الدائم".

وفي أمريكا يُسمى "المستخدم العمومي" أو "الاجير العمومي".

وفي الصين الشعبية يُسمى "إطار" (١).

أما في المصطلح الشرعي الإسلامي، فقد سبق أن بين الباحث أن الفقه الإداري الإسلامي قد عرف مصطلح "الوظيفة العامة"، وكذا مصطلح "الوظيفة الخلافية" و"الوظيفة السلطانية"، وسماها أيضاً "الخدمة" و"الخدمة العامة" (٢)، و"قاعدة الأرزاق" (٣) و"الولايات" (٤)، وسماها القلقشندي بـ "الصنائع الخاصة" حيث قال: «الصنائع كلها معاون ومرافق... وإنها على ضربين: خاصة وعامة... والخاصة: التي تقع في حيز الملوك والسلطين، ويتوزعها أعوانهم وأتباعهم» اهـ (٥).

وقبل ذلك سماها النبي ﷺ "أمانة"، فقال في الحديث الصحيح: "وإنها أمانة" (٦)، وكذا عمر من بعده حيث قال في خطبته: «ولا أستطيع ما بعدُ منه (يعني وظائف الدولة) إلا بالامناء وأهل النصح منكم للعامة، ولست أجعل أمانتي إلى أحد سواهم إن شاء الله» اهـ (٧).

(١) انظر: الموظف العام، ص ١٨، طلبية، الوظيفة العامة، ص ١٨، ٩٤، مصطفى، الوظيفة العامة، ص ٩٠.

(٢) انظر: القلقشندي، صبح الأعشى، ج ٣، ص ٤٢٣، ج ١٠، ص ٢٤٤، ٢٥٠.

(٣) انظر: القرافي، الفروق، ج ٣، ص ٤-٣.

(٤) انظر: الزرقاء، المدخل، ج ١، ص ٥١٢.

(٥) القلقشندي، صبح الأعشى، ج ١، ص ٦٧.

(٦) أخرجه مسلم في صحيحه، ج ١٢، ص ٢٠٩ - ٢١٠، والحديث بتمامه: «عن أبي ذر رضي الله عنه قال: قال رسول الله ﷺ: "أمانة" فقلت: يا رسول الله! ما أمانة؟ قال: ما أمانة؟ ثم قال: يا أبا ذر، إنك ضعيف، وإنها أمانة.

خزي وندامة، إلا من أخذها بحقها، وأدى الذي عليه فيها» اهـ.

(٧) الطبري، التاريخ، ج ٤، ص ٢١٥.

وقد أطلق الفقهاء المسلمون تسميات كثيرة على الذي يشغل الوظيفة العامة منها : "أرباب الوظائف" ^(١) و "العمال" ^(٢) و "ذوي الخدم" ^(٣) و "الخدم" ^(٤) و "الخدمة" ^(٥) و "المستخدم" ^(٦) و "أهل الديوان" ^(٧) و "أصحاب الديوان" ^(٨) ، و "خاصة الملك" ^(٩) و "الحاشية" ^(١٠) و "المستزقة" ^(١١) ، و "الجند" ^(١٢) ، و "الأصحاب" ^(١٣) و "أولياء الدولة" ^(١٤) و "أعوان الدولة" ^(١٥) و "المستتابون" ^(١٦) .

-
- (١) القلقشندي، صبح الأعشى، ج٢، ص ٥٥٣.
 - (٢) الغزالي، التبر المسبوك، ص ٨٠، الماوردي، قوانين الوزارة، ص ١١٧، ابن تيمية، المجموع، ج٢٨، ص ٢٣٠.
 - (٣) القلقشندي، صبح الأعشى، ج١، ص ١٦٩.
 - (٤) ابن خلدون، المقدمة، ص ٣٠٥.
 - (٥) المرجع السابق، ص ٣٠٤.
 - (٦) القلقشندي، صبح الأعشى، ج١١، ص ٤٠.
 - (٧) ابن تيمية، المجموع، ج٢٨، ص ٣٠.
 - (٨) أبو يوسف، الخراج، ص ١٩، الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٤٤.
 - (٩) الماوردي، نصيحة الملوك، ص ٢٩٧.
 - (١٠) ابن خلدون، المقدمة، ص ٢٢٤.
 - (١١) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٤٤.
 - (١٢) وذلك في قوله تعالى : ﴿ وَحُشِرَ لِسُلَيْمَانَ جُنُودُهُ مِنَ الْجِنِّ وَالْإِنسِ وَالطَّيْرِ فَهُمْ يُوزَعُونَ ﴾ سورة النمل / ١٧.
 - (١٣) الغزالي، التبر المسبوك، ص ٣٣.
 - (١٤) الماوردي، قوانين الوزارة، ص ٧٠.
 - (١٥) القلقشندي، صبح الأعشى، ج١، ص ٦٨.
 - (١٦) الحويني، الغياني، ص ١٣٥.

الفصل الثاني

أهمية الوظيفة العامة وطبيعتها

المبحث الأول: أهمية الوظيفة العامة.

المبحث الثاني: طبيعة الوظيفة العامة.

المبحث الأول

أهمية الوظيفة العامة

إن الوظيفة العامة كانت ولا تزال تلعب دوراً مهماً في حياة المجتمعات الإنسانية، كما إنها في المجتمع الإسلامي تكتسب أهمية واعتباراً متزايداً، لخصوصية هذا المجتمع وتميز أهدافه ومقاصده التي يتغيا تحقيقها، واليوم تشتد أهمية الوظيفة العامة في دول العالم المعاصرة، وترتفع مكانتها عن أي وقت مضى في التاريخ البشري، وذلك لعوامل عدة، حتى أصبح يطلق على عصرنا الحالي عصر الثورة الإدارية، تعبيراً عن إزدياد الدور الذي تلعبه الإدارة العامة - وبالمحصلة الوظيفة العامة - في حياة الشعوب والدول^(١). وتظهر هذه الأهمية من خلال استعراض الحقائق التالية :-

١- إن العلاقة بين الأهداف العامة للدولة، وبين الوظيفة العامة هي علاقة الغاية بوسيلتها، فالوظيفة العامة هي الوسيلة البشرية التي تستطيع الدولة بواسطتها أن تنجز أهدافها العامة في المجتمع، وعليه فلا غناء عنها^(٢)، وإذا تذكرنا أن الوسيلة إنما تكتسب أهميتها وقيمتها من خلال أهمية وقيمة الغاية التي تحققها، أدركنا مدى الأهمية التي تتمتع بها الوظيفة العامة في مجتمع ما.

٢- إن للوظيفة العامة - باعتبارها أداة السلطات السياسية الحاكمة في تقديم الخدمات للجمهور والوفاء بمصالحهم العامة - تأثيراً على الاستقرار السياسي لهذه السلطات، ومدى ثقة الجمهور بها، بحيث إن فشل الوظيفة العامة في إشباع حاجات الجمهور العامة يؤدي إلى انعدام ثقة هذا الجمهور بحكومته، وتولد لديه الرغبة في تغييرها، وقد يعبر عن ذلك بوسائل عنيفة، وعليه فإن الوظيفة العامة الناجحة الكفوة هي ضمانه بقاء الحكومة واستقرارها السياسي، كما إنها ضمانه التنمية والإعمار وعدم هدر المال العام، وضمانه وجود الدولة وأمنها^(٣). يقول الماوردي: "وليعلم الملك المهتم بعمارة مملكته (يعني تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية)، والمعني بأمر ولايته (يعني استقرار حكمه) أنه لا عدو أعدى له، وأقوى عليه، وأشد تمكناً من مقاتلته من عامله إن كان جائراً غاشماً، وخليفته إذا كان متعدياً، ظالماً لأنه الذي لا يقدر عليه أحد من أعدائه، إلا عامله وخادمه،^٤ الاحدوث الذي يشين به عرضه، ويقبح اسمه على مر الأيام، ويفسد عليه رعيته،

(١) انظر: الطماوي، مبادئ الإدارة العامة، ص ٣٠.

(٢) انظر: شريف، أصول الإدارة العامة، ص ١٠٥، ص ٢٥٨، حبش، الوظيفة

(٣) انظر: شريف، أصول الإدارة العامة، ص ٣، ٤، ٢٦٢.

دخله ، ويخرب عليه معادن وفره ، وينابيع ماله ، ثم يطمع فيه أعداءه الأبعدين ، ومنابذيه الأجنيين ، فلا يبالي بهذا كله ، لرئيسه وسلطانه ، بعد أن يتعجل طفيفاً من المال ، ونزراً من الحرام ، فلا ينبغي للملك الحازم أن يقيم أحداً منه على ذلك ، ولا يبغي عليهم فيه " ١١هـ " .

وقال الغزالي : « ولا يمكن السلطان أحداً من حشمه وخدمه وأتباعه أن يجور على رعيته ، لئلا يضعف الناس ، وينتقلوا إلى غير ولايته ، ويتحولوا إلى سوى مملكته ، فينكسر ارتفاع السلطان ... ويقبح ذكر الملك ، ويدعى عليه » ١٢هـ .

٣- إن الوظيفة العامة تعتبر قوة لا يُستهان بها في الدولة ، ويرجع ذلك بالإضافة إلى ما سبق من تأثيرها السياسي إلى الأمور التالية :

أ- ضخامة عدد العاملين في الوظيفة العامة ، حيث يشكلون جل القوى العاملة في الدولة (١٣) ، وخاصة الدول ذات الأهداف الشاملة كالدولة الإسلامية (١٤) ، وتُسمى مثل هذه الدول اليوم بدول الرفاهية أو الخدمات .

ويعود السبب في ضخامة جهاز الوظيفة العامة في الدولة المعاصرة - بالإضافة إلى شمول أهدافها - إلى ازدياد حاجات المجتمعات المعاصرة - نتيجة لازدياد عدد السكان ، وتعقد الحياة وتطور وسائلها ، وللتقدم العلمي الهائل ، الذي فرض على البشرية حاجات جديدة ، وطرقاً فنية جديدة لإنجاز الأمور ، كل ذلك أدى إلى تضخم المرافق العامة وظيفاً وموظفين ، وظهور مرافق عامة جديدة ، وهو الأمر الذي استتبع بدوره زيادة عدد العاملين في الدولة ، وتعقد أدوارهم (١٥) .

ب - انتظام هذه الأعداد الكبيرة من العاملين في الدولة في تجمعات نقابية لها قوتها وتأثيرها الوظيفي والسياسي ، كما هو مشاهد اليوم في الدولة الحديثة (١٦) .

ج - إن الوظيفة العامة اليوم وبالأمر أيضاً تعتبر المصدر الذي ينتج غالبية أعضاء مجلس الحل والعقد في الدول المختلفة إسلامية كانت أم غير إسلامية ، فغالباً ما يكون عضو هذا المجلس موظفاً عاماً

(١) الماوردي . نصيحة الملوك ، ص ٣٤٥ .

(٢) الغزالي ، التبر المسبوك ، ص ٨٤ .

(٣) انظر : حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة ، ص ٣٠ - ٣١ ، الضماوي ، الوجيز في الإدارة العامة .

(٤) قال الجويني في الغياني ، ص ١٣٥ : « فإن سئلنا بعدها عن تفاصيل المستنابين وأعداد

يتوقف على بيان ما ينافي بالإمام من أشغال المسلمين في الدنيا والدين » ١٧هـ .

(٥) انظر : الضماوي ، مبادئ الإدارة العامة ، ص ٣٥ - ٣٦ ، شريف ، أصول الإدارة العامة

الأردني ، ص ١٠ ، ص ٨٠ ، ابن تيمية ، المجموع ، ج ٣٥ ، ص ٣٨ - ٣٩ .

(٦) انظر : حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة ، ص ٣١ .

سابقاً في الدولة ، لأنه لا يمنحه الخبرة اللازمة بما تحتاجه الدولة من تشريعات ، وما يحتاجه الأفراد من خدمات إلا عمله في الوظيفة العامة ، وهي الخبرة اللازمة لتمكينه من احتلال مقعد في مجلس الحل والعقد أو البرلمان ، وتصديقا لذلك فإننا إذا تفحصنا أهل الحل والعقد أو أهل الشورى في عهد عمر بن الخطاب مثلاً ، فسنجد أنهم جميعاً كانوا من كبار موظفي الدولة الإسلامية ، سواء في عهد النبي ﷺ أو عهد أبي بكر الصديق ، وذلك من مثل علي بن أبي طالب وعبد الرحمن بن عوف وسعد بن أبي وقاص وعثمان بن عفان وغيرهم .

د- إن للإدارة العامة ممثلة بوظيفتها العامة دوراً رئيسياً في رسم السياسات العامة للدولة ، واقتراح القوانين في المواضيع المختلفة ، بحيث يصبح دور مجلس الشورى أو الحل والعقد دراسة ما تقدمه الإدارة العامة والموافقة عليه ، وإنما كان الأمر كذلك بسبب ما يتوافر في كبار الموظفين العموميين من الخبرة العملية والتخصص الفني ، ولما بين أيديهم من وسائل تنفيذية وقاعدة معلومات وبيانات تنقص أعضاء مجالس الحل والعقد ، بل إن ما يستند إليه هؤلاء الأعضاء من معلومات وبيانات - عند اقتراح قانون ما أو اتخاذ قرار إنما مصدره الإدارة العامة ، ولا شك أن هذا الأمر يعطي قوة ومكانة كبيرة اليوم للوظيفة العامة^(١) .

هـ- من المسلم به في الاقتصاد أن من يملك وسائل الإنتاج أو يملك توجيهها في مجتمع ما ، فإنه يملك بزمام السلطة والنفوذ في هذا المجتمع ، وهؤلاء هم أفراد الوظيفة العامة^(٢) .

ونتيجة لهذه الأهمية والقوة التي تمثلها الوظيفة العامة في الدولة فقد نال الموظف العام في الفكر والحضارة والدولة الإسلامية - من حيث اختياره وتدريبه ورقابته وتأديبه وتحفيزه - اهتماماً خاصاً ، وتعاملاً متميزاً عن أجراء القطاع الخاص ، ويضرب الباحث هنا مثلاً واحداً على إدراك فقهاءنا وسياسيينا المسلمين لقوة الوظيفة العامة ، وحاجتها للمعاملة الخاصة عند معالجة أمورها وقضاياها ، وهو أن الماوردي عندما طرح قضية فساد الموظف العام ، بين أن علاج هذا الفساد إذا كان عاماً منتشراً بين الموظفين يجب أن يكون بحكمة وتدرج ، لما في المعالجة المستعجلة أو القاسية - كالعزل من الخدمة - من مخاطر كبيرة ، نتيجة لقوة ونفوذ أفراد الوظيفة العامة ، يقول الماوردي : "مع أنه إذا جرت هذه العادة (ظلم الرعية) في خدم الملوك صعب انتزاعها منهم ، إلا بتدريج وترتيب وعناية شديدة ، ورفق كذا واستبدال بهم جملة ، وفيه خطر عظيم" ^(٣) هـ ١ .

(١) انظر : الطماوي ، الوحي في الإدارة العامة ، ص ١٠٣ - ١٠٤ . شريف ، أصول الإدارة ،

صفحة

(٢) انظر : شريف ، أصول الإدارة العامة ، ص ١٠٤ .

(٣) الماوردي ، نصيحة الملوك ، ص ٣٢٣ .

المبحث الثاني

طبيعة الوظيفة العامة الإسلامية

المطلب الأول : من حيث التدخل وعدمه .

في معرض الحديث عن أهمية الوظيفة العامة اليوم ، يتحدث الباحثون الإداريون المحدثون في مصنفاتهم عن تغير طبيعة الدولة بين الأمس واليوم ، وتأثير ذلك على تغير طبيعة الوظيفة العامة تبعاً لذلك ، فيقررون أن الدولة القديمة كانت ذات واجبات ومهام ضئيلة تقتصر على الدفاع والأمن والقضاء وجبي الضرائب ، دون أن تلعب أي دور في تأمين حاجات الأفراد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية ، بل تترك للأفراد أن يقوموا بذلك بأنفسهم ، مما جعل علاقة الفرد بالدولة علاقة استثنائية محضة ، وتبعاً لذلك قلت الوظائف العامة في الدولة القديمة ، وتضاءل حجم موظفيها وبالمحصلة أهميتها ، وصار يمكن وصف طبيعة هذه الدولة ووظيفتها العامة بالدولة والوظيفة العامة الحارسة ، ثم تغير كل ذلك في الدولة الحديثة اليوم بتطور مفهوم مهام الدولة ، وشمولها للجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية للأفراد ، بعد أن كانت تقتصر على جوانب الأمن الداخلي والخارجي لهم فقط ، وقد أدى ذلك إلى ظهور الدولة المتدخلة التي تباشر بنفسها تأمين الحاجات العامة للأفراد اقتصادية واجتماعية وثقافية وصحية ، وهي السمة التي تتصف بها اليوم الدولة الحديثة ، وكذا وظيفتها العامة ، وتسمى أيضاً بدولة الخدمات أو الرفاهية ، وتبعاً لذلك ازداد حجم الوظائف العامة ، وتزايدت أعداد موظفيها ، وبالمحصلة أهميتها^(١).

ويرى الباحث أن في هذا الإطلاق في وصف الدولة القديمة - ومن ضمنها الدولة الإسلامية - بالدولة الحارسة ، وكذا في القول إن العالم لم يعرف الدولة ذات المهام الشاملة للجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية إلا في العصر الحديث ، في هذا كله ظلم كبير ونجس على الدولة الإسلامية ووظيفتها العامة ، إذ لم تكن الدولة الإسلامية في يوم من الأيام دولة حارسة ، ولم تكن مهامها تجاه أفرادها قاصرة على الدفاع والأمن والقضاء وجبي الضرائب دون الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية ، بل إنها تعتبر من الدول الشاملة في مهامها التي تنغيا تحقيقها ، ومن جهة أخرى يرى الباحث أن الدولة الإسلامية لم تكن دولة متدخلة بالمفهوم الذي يعرضه علماء الإدارة العامة اليوم للدولة المتدخلة ، بل إن للدولة الإسلامية - وبالمحصلة وظيفتها العامة - طبيعة خاصة متوسطة

(١) انظر : الضماوي ، مبادئ الإدارة العامة ، ص ٣٠ - ٣٢ ، الجمل ، الموظف العام ، ص ٧ ، حشيش ، دراسات في الوظيفة

العامة ، ص ٨٠ ، كتمان ، القانون الإداري الأردني ، ج ١ ، ص ٨ ، ٩ ، ٧٩ .

بين الدولة الحارسة والدولة المتدخلة ، فإن كلا من الدولتين تتطرف في جانب مناقض للآخرى ، ففي حين تترك الدولة الحارسة للأفراد أو القطاع الخاص المجال مفتوحاً للوفاء بحاجات الجمهور الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية دون حسيب أو رقيب تتولى الدولة المتدخلة بنفسها عن طريق جهازها الإداري وموظفيها أو القطاع العام الوفاء بهذه الحاجات كلها ، والدولة الإسلامية لا تسلك سبيل أي من الدولتين ، بل لها طبيعتها وأسلوبها الخاص في إنجاز أهدافها العامة ، وهذه الطبيعة الخاصة للدولة الإسلامية يمكن التعرف عليها من خلال استعراض الحقائق التالية :

أولاً: إن مهام وواجبات الدولة الإسلامية شاملة تتناول جوانب الحياة الإنسانية كلها سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وصحية وعسكرية ... الخ ، يدل لذلك مايلي :

١- شمول الإسلام كدين ما قامت هذه الدولة إلا لتجسده واقعا معاشا ، ويظهر شمول الإسلام من خلال تشريعاته وأحكامه التي تناولت كل جوانب الحياة الإنسانية ، وقد بلغ هذا الشمول والإغراق في الاهتمام بشئون الإنسان المختلفة حدا جعل بعض المشركين يحاول اتخاذه غرضا للاستهزاء من المسلمين ، وذلك فيما أخرجه الإمام مسلم عن سلمان الفارسي -رضي الله عنه - قال : قال لنا المشركون : إني أرى صاحبكم يعلمكم ، حتى يعلمكم الخراء ؟! ، فقال : أجل إنه نهانا أن يستنجي أحدنا بيمينه ، أو يستقبل القبلة ، ونهى عن الروث والعظام ، وقال : لا يستنجي أحدكم بدون ثلاثة أحجار^(١) ، ونرى في هذا الحديث كيف رد سلمان على المشرك استهزاءه وتعجبه بإظهار افتخاره كمسلم بشمول هذا الدين واهتمامه بأدق شئون الإنسان حتى ما تضاعف منها في أهميته واعتباره .

كما يظهر شمول الإسلام أيضاً من خلال شمول مقاصده الكلية التي يتغيا تحقيقها ، وهي المتمثلة في حفظ الدين والنفس والنسل والعقل والمال ، حفظاً يعني بناء وإقامة كل مقصد منها ، وكذا حمايته وحراسته من الانهدام بعد بنائه وإقامته ، فالإسلام إذا في مقاصده شامل ، وهو في حركته من خلال تشريعاته وأحكامه لتحقيق هذه المقاصد واقعا ليس حراسي النزعة أو الطبيعة فقط ، بحيث يقتصر على أحكام الحماية والحراسة ، بل يجمع معها أحكام البناء والإقامة أيضاً ، قال الشاطبي : " والحفظ لها يكون بامرئين : أحدهما : ما يقيم أركانها ، ويثبت قواعدها ، وذلك عن مراعاتها من جانب الوجود ، والثاني : ما يدرك عنها الاختلال الواقع أو المتوقع فيها ، وذلك عن مراعاتها من جانب العدم^(٢) .

(١) أخرجه مسلم في صحيحه ، ج ٣ ، ص ٨ .

(٢) الشاطبي ، الموافقات ، ج ٢ ، ص ٨ .

ب- إن الممارسة العملية لدولة الإسلام لمهامها وواجباتها في عصورها الماضية تظهر شمول هذه الدولة في أهدافها وواجباتها ، والأمثلة على ذلك كثيرة ، والباحث يركز هنا على المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية ، لأنها المجالات التي ادعى باحثو الإدارة أن الدولة القديمة - ومنها دولة الإسلام - لم تجعلها ضمن اهتماماتها وواجباتها ، ومن ذلك :

■ إنشاء النبي ﷺ لسوق تجاري في المدينة ، وقيامه برقابة ما يجري فيه من معاملات تجارية ، لضمان انسجامها مع أهداف الدولة الاقتصادية ، واستعماله من يراقب الأسواق التجارية من الصحابة ، وكذا كان يفعل الخلفاء من بعده ^(١) .

■ كانت الدولة الإسلامية تباشر بنفسها عملية استثمار الموارد المالية ، وذلك في حالة اقتضاء المصلحة العامة ذلك ، وكذا كانت تنهض بإقامة مشاريع البنية التحتية الاقتصادية الضرورية لتنمية الأموال ^(٢) .

■ هذا في المجال الاقتصادي ، وفي المجال الاجتماعي باشرت الدولة الإسلامية من الوسائل ما يحقق أهداف الإسلام الاجتماعية ، من مثل تحمل تكاليف الزواج لغير القادرين عليه ، وكفالة الفقراء والعجزة والزمني واللقطاء وأبناء السبيل ، وتأمين مستلزمات الحياة الكريمة لهم ، وكانت الدولة في الحالات التي لا تسعفها فيها قدراتها على الوفاء بحاجات هذه الفئات الاجتماعية تفرض على القادرين من أفراد

(١) أخرج ابن ماجة في سننه برقم (٢٢٣٣) عن أبي أسيد أن رسول الله صلى الله عليه وسلم ذهب إلى سوق النبط ، فنظر إليه ، فقال : ليس هذا لكم بسوق ، ثم ذهب إلى سوق فنظر إليه ، فقال : ليس هذا لكم بسوق ، ثم رجع إلى هذا السوق فطاف فيه ، ثم قال : هذا سوقكم ، فلا ينتقصن ، ولا يضرين عليه خراج ١هـ ، وأخرج الترمذي عن أبي هريرة في سننه ، ج ٦ ، ص ٥٤ - ٥٥ : أن رسول الله صلى الله عليه وسلم مر على صبرة من طعام ، فادخل يده فيها ، فنالت أصابعه بللا ، فقال : يا صاحب الطعام ما هذا ؟ قال : أصابته السماء يا رسول الله ، قال : أفلا جعلتها فوق الطعام حتى يراه الناس ، ثم قال من غش فليس منا ١هـ ، وقال ابن عبد البر في الاستيعاب : سعيد بن سعيد بن العاص استعمله رسول الله صلى الله عليه وسلم بعد الفتح على سوق مكة ، انظر : ابن عبد البر ، الاستيعاب ، ج ٢ ، ص ٨ .

(٢) قال القلقشندي في صبح الأعشى ، ج ١ ، ص ٥٢٦ : " معدن الزمرد ... كان له مباشرون وأمناء من جهة السلطان يتولون استخراجا وتحصيله ولهم جوامك على ذلك ، ومهما تحصل منه حمل إلى الخزانة السلطانية ، فيباع ما يباع ، ويبقى ما يصلح للخزانة الملوكية " ١هـ .

وقال أيضا في ص ٥١٣ : " المسور العامة الجامعة للبلاد الكثيرة التي تعمرفي كل سنة في الديوان السلطاني ولها جرافيف ومحاربت وأبقار مرتبة على غالب البلدان بكل عمل من أعمالها ، وقد جرت العادة أن يجهز لكل عمل في كل سنة أمير بسبب عمارة جسوره ، ويمير عنه بكاشف المسور ... وللحسور حولة ومهندسون لكل عمل ، يقومون بخدمة الكاشف في عمارة المسور إلى أن تنتهي عمارتها " ١هـ .

وأخرج أبو يوسف بسنده عن أبي الزناد في الخراج ، ص ٨٧ : قال : كتبت إلى عمر بن عبد العزيز في بحيرة يحتج بها السمك بأرض العراق : أنواجرها ؟ فكتب : أن اعملوا ١هـ .

المجتمع القيام بذلك، تحقيقاً لمبدأ التكافل الاجتماعي الذي يراه الإسلام واجبا على المجتمع تجاه أفراده^(١).

قال الجويني : « وإن قدرت آفة وأزم وقحط وجذب وعارضة غلاء في الأسعار، فإن اتفق مع بذل الجهود في ذلك فقراء محتاجون لم تف الزكوات بحاجاتهم، فحق على الإمام أن يجعل الاعتناء بهم من أهم أمر في باله ، فالدنيا بحذافيرها لا تعدل تضرر فقير من فقراء المسلمين في ضرر، فإن لم يبلغهم نظر الإمام، وجب على ذوي اليسار والاقتدار البدار إلى رفع الضرر عنهم » اهـ^(٢).

■ وفي المجال الصحي قامت الدولة الإسلامية بإنشاء المشافي العظيمة التي جمعت بين كونها دور استطباب وجامعات علمية تخرج الأطباء المهرة ، كما اعتمدت الدولة الإسلامية مبدأ محانية المعالجة خاصة للفئات الفقيرة^(٣).

(١) أخرج أبو داود في سننه، ج ٨، ص ١٧١ عن جابر بن عبد الله - رضي الله عنهما - عن النبي ﷺ كان يقول : « أنا أولى بكل مؤمن من نفسه ، فأيتما رجل مات وترك ديناً فإلي ، ومن ترك مالا فلورثته » اهـ . وأخرج الطبري في تاريخه، ج ٤، ص ٢٢٦ بسنده عن أبي وائل قال : قال عمر بن الخطاب رضي الله عنه : لو استقبلت من أمري ما استدبرت لأخذت فضول أموال الأغنياء، فقسمتها على فقراء المهاجرين » اهـ . وأخرج يحيى بن آدم في الخراج ، ص ٧٦ - ٧٧ ، بسنده عن عمرو بن ميمون قال : قال عمر بن الخطاب رضي الله عنه : « أما والله إن بقيت لأراجل العراق لأدعهم لا يتفقروا لامير بعدي » اهـ . وأخرج أبو عبيد في الأموال، ص ٢٣٤ - ٢٣٥ بسنده أن عمر بن عبدالعزيز كتب إلى عبد الحميد بن عبد الرحمن وهو بالعراق : « أن أخرج للناس أعطياتهم : فكتب إليه عبد الحميد : أتني قد أخرجت للناس أعطياتهم، وقد بقي في بيت المال مال، فكتب إليه : « أن انظر كل من أدان في غير سقه ولا سرف فاقض عنه » ، فكتب إليه : إني قد قضيت عنهم، وبقي في بيت مال المسلمين مال، فكتب إليه : « أن انظر كل بكر ليس له مال، فشاء أن تزوجه فزوجه وأصدق عنه » ، فكتب إليه : إني قد زوجت كل من وجدت، وقد بقي في بيت مال المسلمين مال ، فكتب إليه مخرج هذا : « أن انظر من كانت عليه جزية ، فضعف عن أرضه ، فأسلف ما يقوى به على عمل أرضه، فإيا لا نريد لهم لعام ولا عامين » اهـ . وأخرج الإمام مالك في الموطأ، ص ٥٢٤ بسنده عن سنين أبي جميله : « أنه وجد منبوا في زمان عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - فقال : فبحثت به إلى عمر بن الخطاب، فقال : ما حملك على أخذ هذه النسمة ؟ فقال : وجدت ضائفة فاخذتها، فقال له عريقه : يا امير المؤمنين إنه رجل صالح، فقال عمر : اكذلك ؟ قال : نعم، فقال عمر بن الخطاب : اذهب، فهو حر، ولك ولاؤه، وعلينا نفقته » اهـ .

(٢) الجويني ، الغياثي، ص ١٤٧ .

(٣) قال ابن اسحاق في السيرة ، ج ٣، ص ١٤٥ : « وكان رسول الله ﷺ قد جعل سعد بن معاذ في خيمة لامرأة من أسلم، يقال لها ربيعة في مسجده، كانت تداوي الجرحى، وتحتسب بنفسها في خدمة من كانت به ضيعة من المسلمين، وكان رسول الله ﷺ قد قال لقومه حين أصابه السهم بالحنق « اجعلوه في خيمة ربيعة حتى أعوده من قريب » اهـ وانظر : ابن حجر، الإصابة، ج ٤، ص ٢٩٥ - ٢٩٦ . وقال في التراتيب الإدارية : « وأول من بنى المارستان (المستشفى) من ملوك الإسلام الوليد بن عبد الملك سنة ٨٨ هـ، وجعل فيه الأطباء، وأجرى فيها الإنفاق، وأمر بحبس المجذومين لئلا يخرجوا، وأجرى عليهم الأرزاق، وعلى العميان » اهـ انظر : الكتاني، التراتيب الإدارية، ج ١، ص ٣٥٠ . وفي الرسالة النصيحة التي بعث بها الظاهر بن الحسين لابنه عبد الله بمناسبة توليته من قبل المأمون ولاية مصر وبرقة قال : « وتعاهد ذوي البأساء ويتاماهم وأراملهم، واجعل لهم رزقاً من بيت المال، اقتداء بامير المؤمنين أعزه الله تعالى في العطف عليهم .. وانصب لمرضى المسلمين دوراً تأويهم، وقواماً يرفقون بهم، وأطباء يعالجون أسقامهم، وأسعفهم بشهواتهم ما لم يؤد ذلك إلى سرف في بيت المال، واعلم أن الناس إذا أعطوا حقوقهم وفضل أمانتهم لم تبرهم » اهـ . ابن خلدون، المقدمة ، ص ٢٤٥ . ونقل القلقشندي عن الملك المنصور قوله في قرار تعيينه طبيباً للتدريس في البمارستان (المستشفى) « وأنشأنا بيمارستانا يبهز العيون بهجة، ويفوق الأبنية بالدليل والحجة، ويحفظ الصحة والعافية على »

من أشفى لعوجل بالشفاء، أو جاءه من اكمد السقم لا شفى ، أو أشرف عليه الفجر عليه بلا

وقفنا عليه من الأوقاف المبرورة ما يملأ العينين ويطرف سماع جملته الأذنين، ويعيد عنه

التداوي لكل شريف ومشروف، ومأمور وأمير، وسابوينا في الإشتغال به بين كل صه

للإشتغال بعلم الطب، الذي كاد أن يجهل .. وارتدنا له من علماء الطب من يصلح لإ

صبح الأعشى، ج ١١، ص ٢٥٠ .

■ واهتمت الدولة الإسلامية أيضاً بتوفير المياه الصالحة للشرب لأفراد المجتمع، كما وضعت قواعد حقوقية لتنظيم الإنتفاع بمصادر المياه الخاصة والعامة لتحسم الخلاف في ذلك بين الناس^(١).

■ أما المجال الثقافي والتعليمي، فالدولة الإسلامية هي دولة رسالة ودعوة، تقوم على "اقرأ" و "رب زدني علماً"، ويقوم معتقدها على حقيقة مفادها أن من أسباب الكفر بالله الجهل، وأن سبيل الإيمان ورضا الله وإعمار الأرض العلم، لذا اهتمت هذه الدولة بالعلم ونشره وبناء دوره ومدارسه وجامعاته اهتماماً كبيراً^(٢).

جـ- ويظهر شمول واجبات الدولة الإسلامية أيضاً من خلال كتابات فقهاء الإسلام وعلمائه عند كلامهم على وظائف الإمام وواجباته، حيث ينصون على شمول هذه الوظائف المجالات الإنسانية المختلفة، ومنها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية وغيرها، ولعل أبلغ عبارة وأوجزها صيغت

(١) قال ابن حجر في الإصابة، ج ١، ص ٥٢١-٥٢٢: رومة العفاري صاحب بشر رومة... لما قدمه المهاجرون المدينة استكروا الماء، وكانت لرجل من بني غفار عين يقال لها رومة، كان يبيع القرية منها بالمد، فقال له رسول الله ﷺ "تعيها بعين في الجنة"، فقال يا رسول الله: ليس لي ولا لعيالي غيرها، فبلغ ذلك عثمان، فاشتراها بخمسة وثلاثين ألف درهم، ثم أتى النبي ﷺ فقال: يا رسول الله أتعمل لي مثل الذي جعلت لرومة عينا في الجنة؟ فقال: "نعم"، قال: قد اشتريتها وجعلتها للمسلمين، اهـ.

وحكى القلقشندي في صبح الأعشى، ج ٣، ص ٣٧٧، عن مرفق المياه في القسطنطينية في مصر في القرن الرابع الهجري إن أسطال النحاس المؤبدة في البكر لاستقاء الماء في الطاقات المطلة على النيل قد عدت، فكانت سنة عشر ألف سطل، اهـ.

(٢) أخرج الإمام أحمد في مسنده، ج ١، ص ٢٤٧، عن ابن عباس رضي الله عنه قال: "كان ناس من الأسرى يوم بدر لم يكن لهم فداء، فجعل رسول الله ﷺ فداءهم أن يعلموا أولاد الانصار الكتابة"، اهـ.

- وأخرج الدرامي في سننه، ج ١، ص ١١١-١١٢، عن عبد الله بن عمرو: "أن رسول الله ﷺ مر بمجلسين في مسجده، فقال: كلاهما على خير، وأحدهما أفضل من صاحبه، أما هؤلاء فيدعون الله ويرغبون إليه، فإن شاء أعطاهم، وإن شاء منعه، وأما هؤلاء فيتعلمون الفقه والعلم، ويعلمون الجاهل، فهم أفضل، وإنما بعثت معلماً، قال: ثم جلس فيهم، اهـ.

- وأخرج الهيثمي في مجمع الزوائد في باب تعليم من لا يعلم عن عبد الرحمن بن أبيزى قال: خطب رسول الله ﷺ ذات يوم، فأنشأ على طوائف من المسلمين خيراً، ثم قال: "ما بال أقوام لا يتفقهون جيرانهم، ولا يتفقهون، ولا يتعظون، والله ليعلمن قوم جيرانهم ويفقهونهم ويعظونهم ويأمرونهم وينهونهم، وليتعلمن قوم من جيرانهم ويتفقهون ويتعظون أو أعاجلنهم العقوبة، ثم تولى"، اهـ.

وقال ابن حجر في الإصابة، ج ١، ص ٣٤٣: عبد الله بن سعيد بن العاص، اسمه الحكم، فسماه النبي ﷺ عبد الله، وأمره أن يعلم الكتابة بالمدينة، وكان كاتباً، اهـ.

وقال ابن إسحاق في السيرة، ج ٢، ص ٥٨: "فلما انصرف عنه القوم (الذين بايعوه بيعة العقبة الأولى) بعث رسول الله ﷺ معهم مصعب بن عمير، وأمره أن يقرأهم القرآن، ويعلمهم الإسلام، ويفقههم في الدين. فكان يسمى المقرئ بالمدينة"، اهـ.

وقال أيضاً في ج ٤، ص ١٠٧: "فلما فرغ رسول الله ﷺ من عمرته (بعد فتح مكة) انصرف راجعاً إلى المدينة واستخلف عتاب بن أسيد على مكة، وخلف معه معاذ بن جبل، يفقه الناس في الدين، ويعلمهم القرآن"، اهـ وكذا كان يفعل الخلفاء من بعد رسول الله ﷺ فقد خطب عمر في المسلمين بحضور ولاته وعماله على الأمصار وكان ثمة قال: "أيها الناس إني أشهدكم على أمراء الأمصار، أي لم أبعثهم إلا ليفقهوا الناس في دينهم"، اهـ أبو يوسف، الخراج، ص ١١٨.

وكتب عمر بن الخطاب إلى أهل البصرة: "أما بعد، فإني قد بعثت إليكم عمار بن ياسر أميراً، وجعلت عبد الله بن مسعود معلماً ووزيراً"، اهـ الطبري، التاريخ، ج ٤، ص ٧١.

وأخرج أبو عبيد في الأموال، ص ٢٤٤، عن أبي غيلان: قال: بعث عمر بن عبد العزيز يزيد بن أبي مالك الذمشي، والمارث بن محمد الأشعري يفقهان الناس في البدو، وأجرى عليهما رزقاً، اهـ.

في ذلك ما ذكره الماوردي عن القواعد والأسس التي ينبغي أن توفرها الدولة الإسلامية لإصلاح أمر الدنيا لإنسانها حيث قال : « اعلم أن مابه تصلح الدنيا، حتى تصير أحوالها منتظمة، وأمورها ملتزمة ستة أشياء في قواعدها وإن تفرعت وهي : دين متبع، وسلطان قاهر، وعدل شامل، وأمن عام، وخصب دائم، وأمل فسيح » اهـ^(١).

وقال في مصنف له آخر: « فمن حق الرعية على الإمام أن يعز دينهم، وأن يحملهم على مناهجه ومعاليه، ويقيم فيهم الصلوات، وأن يحمي حوزتهم، ويسد خلتهم، ويعمر بلادهم، ويؤمن سبلهم، ويحفظ ذمتهم، وينصف مظلومهم من ظالمهم، ويحفظ عليهم أموالهم وأبشارهم، ويقيم حدود الله فيهم، ويوفر حقوقهم من بيت المال على ما جاءت به السنة وأوصته لهم الشريعة » اهـ^(٢).

وقال أيضاً : « ثم رده أي المال عليهم في عوام مصالحهم من تحصين دمائهم، وتعمير أموالهم، وتأمين سبلهم، ودفع معرة أعدائهم، وقمع ذعارهم » اهـ^(٣).

وقال العزيز بن عبد السلام : « والملك تصرف عام مقيد بالعدل والإحسان، والتخلق لمن يلي به : التقيد باتباع الحق في موارده ومصادره، وإطعام الجوعان، وكسوة العريان، وسقي الضمآن وإغاثة اللهفان، وقمع أهل الظلم والعدوان، وأخذ الأموال بحقها، وصرفها إلى مستحقها » اهـ^(٤).

وقال ابن خلدون : « إن حقيقة الخلافة نيابة عن صاحب الشرع في حفظ الدين وسياسة الدنيا، وأما سياسة الدنيا فمقتضى رعايته لمصالحهم في العمران البشري، وقد قدمنا أن هذا العمران ضروري للبشر، وأن رعاية مصالحه كذلك لئلا يفسد إن أهملت » اهـ^(٥)، ومن المعلوم للمتبع لعبارة ابن خلدون في مقدمته أنه يقصد بـ "العمران البشري" التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

دإن النظر في موازنة أي دولة أو في نظام ماليتها العامة بما تشتمله من تفصيل لمصادر دخلها ومصارفها يكشف عن اهتمامات هذه الدولة وواجباتها التي تنهض بها، وكذا يكشف عن طبيعة هذه الدولة من حيث كونها حراسية أو خدمانية، وإذا تناولنا بالنظر ما ذكره فقهاء المسلمين عن المالية العامة للدولة الإسلامية من خلال كلامهم عن بيت المال موارد ومصادره، يتبين لنا أنها من الدول الشاه

(١) الماوردي، أدب الدنيا والدين، ص ١١١.

(٢) الماوردي، مصيحة الملوك، ص ٣٦١ بتصرف.

(٣) المرجع السابق، ص ٤١٣.

(٤) العزيز بن عبد السلام، شجرة المعارف، ص ٣١٣٠ بتصرف.

(٥) ابن خلدون، المقدمة، ص ١٧٣، بتصرف.

واجباتها تجاه أفرادها^(١).

ثانياً : ينتهي الباحث مما سبق إلى أن للدولة الإسلامية أهدافها واجباتها الشاملة لجوانب الحياة الإنسانية كافة ، لكن شمول الأهداف والمهام لا يعني أنها تتولى بنفسها عن طريق وظيفتها العامة تحقيق كل هذه الأهداف بشكل مباشر كما هو الحال في الدولة المتدخلة ، وأيضاً فهي لا تترك المجال والدور في تحقيق هذه الأهداف وخاصة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للأفراد أنفسهم دون حسيب أو رقيب ، بحيث يقتصر دورها على الحراسة فقط كما هو الحال في الدولة الحارسة ، لكن لها طبيعتها ودورها الخاص الذي تلعبه وتقوم به في تحقيق أهدافها ، بحيث يمكن وصف هذا الدور والطبيعة بالتوسط والإعتدال بين الحراسة والتدخل ، وهو ما يمكن توضيحه في الآتي :

إن تحقيق الأهداف العامة للمجتمع وتوفير حاجات أفرادة المختلفة ليس من مسؤولية الحكومة الإسلامية فقط ، وإنما هي مسئولية مشتركة بينها وبين أفراد المجتمع ، ولذا كان التكليف من الله بالفروض الكفائية - بما هي وسائل تحقيق أهداف المجتمع العامة - متوجهاً إلى القادرين في الأمة كافة أهل ولاية كانوا أم غيرهم . قال ابن قيم الجوزية : « وجميع الولاية الإسلامية مقصودها الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ... وهو واجب على كل مسلم قادر ، وهو فرض كفاية ، وبصير فرض عين على القادر - الذي لم يقم به غيره - من ذوي الولاية والسلطان ، فعليهم من الوجوب ما ليس على غيرهم » اهـ^(٢) .

وقال الجويني : « وما يجب الإحاطة به أن معظم فروض الكفايات مما لا تخصص بإقامتها الأئمة ، بل يجب على كافة أهل الإمكان أن لا يغفلوه ولا يغفلوا عنه » اهـ^(٣) .

(١) ومن ذلك ما ذكره ابن عابدين في كلامه عن بيت المال في الدولة الإسلامية حيث يقول : « بيوت المال أربعة ، لكل بيت محلات يصرف إليها ، أول الأربعة : بيت أموال الغنائم ، ويسمى هذا بيت مال الخمس أي خمس الغنائم والمعادن والركاز ، وثانيها : بيت أموال المتصدقين ، أي زكاة السوائم وعشور الأراضي ، وما أخذه العاشر من تجار المسلمين المارين عليه ، الثالث : خراج الأرض ، وجزية الرؤوس ، (الرابع) : الضوائع أي اللقطات ، مثل تركة لا وارث لها أصلاً ، ودية مقتول لا ولي له ، فمصروف الأولين أي بيت الخمس ، وبيت الصدقات ، قوله تعالى : ﴿ واعلموا أنما غنمتم ﴾ الآية (سورة الأنفال / ٤١) ، وفي الثاني قوله تعالى : ﴿ إنما الصدقات للفقراء ﴾ الآية (سورة التوبة / ٦٠) ، وثالثها : حواء مقاتلون ، مصروف في مصالحنا ، كسد الثغور ، وبناء القناطر ، والجسور ، وكفاية العلماء والقضاة والعمال ، ورزق المقاتلة . ودربانهم ، ورابعها : فمصروف جهات ، مصروف إلى المرضي ، والزمني ، واللقيط ، وعمارة القناطر ، والرباطات ، والثغور ، والمساجد ، وما أشبه ذلك ، اللقيط والفقراء الذين لا أولياء لهم ، فيعطى منه نفقتهم وأديبتهم وكفنتهم وعقل حبايتهم ، اهـ يتصرف عن ابن عابدين ، الحاشية ، ج ٢ ، ص ٣٣٧ - ٣٣٨ .

(٢) ابن القيم ، الطرق الحكمية ، ص ٢٣٣

(٣) الجويني ، الغياني ، ص ١٦٢ .

ب- الأصل والقاعدة العامة في توفير حاجات الأفراد أو الخدمات العامة اقتصادية كانت أم اجتماعية أم ثقافية أن يترك ذلك للأفراد أنفسهم ما استطاعوا إلى ذلك سبيلاً، لكن في ظل سياسة عامة وتخطيط وتقنين وتوجيه ورقابة وحماية وتيسير ومعونة من قبل الدولة، وقبل كل ذلك الالتزام من قبلها بالشرعية والعدل والإحسان في تعاملها مع الأفراد.

ج- تقوم الدولة الإسلامية - استثناء من الأصل السابق - بنفسها بتوفير حاجات الأفراد، وذلك في الحالات التي يعجز فيها الأفراد عن الوفاء بهذه الحاجات بأنفسهم.

وتوضيحاً لذلك يستعرض الباحث - على سبيل المثال - دور الدولة الإسلامية في تحقيق أهدافها الاقتصادية، فالدولة الإسلامية على الصعيد الاقتصادي تلتزم بالأمر التالية :

١- تلتزم بتحصيل المال من الجمهور على الوجه القانوني الشرعي، مع العلم بأن المغارم الجبائية التي توجيها الدولة على الجمهور قليلة ومنحصرة وغير مرهقة^(١).

٢- تلتزم أيضاً على صعيد الأفراد من الجمهور ألا يأخذ بعضهم مال البعض الآخر أو المال العام بغير وجه قانوني شرعي، وذلك من خلال التشريع المناسب ابتداءً، والمراقبة قبل وأثناء وبعد استثمار الأموال، والمعاملات المتعلقة بها، فتمنع السرقة والغصب والغش والربا والميسر والغبن والمعاملات القائمة على الغرر الفاحش والجهالة والإكراه^(٢).

٣- تلتزم في إنفاق الأموال من قبلها ومن قبل الجمهور بأن تُنفق في وجوهها الشرعية، والإنفاق الشرعي هو ذلك الإنفاق المتقيد بالإعتدال والرشد، الموافق لمقاصد الإسلام وترتيبها بحسب الأهمية، فتمتنع الدولة عن الإسراف والتقتير وتمنع الأفراد عنه، وتمتنع عن السفه في الإنفاق، كالإنفاق في غير فائدة معتبرة شرعاً، وتمنع الأفراد عنه، وتحجر على تصرفات السفهاء منهم، وتمتنع عن الإنفاق المخالف لمقاصد الإسلام، كالإنفاق في الاعتداء على الآخرين، والإنفاق في الخمر والزنا والملاهي الحرام، وتمنع عنه الأفراد أيضاً^(٣)، وتراعي مراتب المقاصد الشرعية في إنفاقها، فتقدم الأهم منها على المهم، فلا

(١) يقول ابن خلدون في المقدمة، ص ٢٢١ : « إن الدولة إن كانت على سنن الدين فليست إلا المغارم الشرعية من الصدقات والحراج والجزية، وهي قليلة الوزن، لأن مقدار الزكاة من المال قليل كما علمت، وكذا زكاة الحبوب والماشية، والجزية والحراج وجميع المغارم الشرعية، وهي حدود لا تتعدى » اهـ. وانظر : الماوردي، نصيحة الملوك، ص ٤١٣.

(٢) انظر : ابن تيمية، المجموع، ج ٢٨، ص ٧١، وما بعدها.

(٣) انظر : الماوردي، نصيحة الملوك، ص ٤١٣، ٤٢٥، السيكي، معبد النعم، ص ٢١-٢٣.

تقدم حاجياً من الأغراض على ضروري، ولا تكملياً على حاجي أو ضروري، وتمنع الأفراد عن ذلك أيضاً^(١).

٤- الأصل في تسمير الأموال، وتقديم الخدمات العامة في الدولة أن ينهض بها الأفراد أنفسهم، أو ما يُسمى اليوم بالقطاع الخاص، ما دام هو قادر على ذلك مادياً وإدارياً وفنياً، هذا الأصل يقوم على حقيقة مفادها: أن تحصيل الأفراد لحاجاتهم الاقتصادية وغيرها من الحاجات أمر فطري طبيعي، يقومون به بحسب طبيعتهم الحيوانية الخلقية، ولا يحتاجون فيه إلى نائب عنهم من سلطان أو غيره، بل يحتاجون فيه إلى تسهيل طرق المعاش والكسب ومنع الاعتداء، وحماية الحقوق والأموال المتحصلة من الكسب والسعي، وتوزيع الثروات والمكاسب بعدل وإنصاف، وهذا كله راجع إلى الدولة، وهو سبب وجودها ابتداء، وقد نص علماء الإسلام على هذا الأصل صراحة، كما أثبتته ممارسات دولة الإسلام في عصورها المختلفة، قال الماوردي: «وعليك (أي على الوزير) لهم (أي للرعايا): أن تعينهم على صلاح معاشهم، ووفور مكاسبهم، لتتوفر بهم موارد، وتعمر بهم بلادك» اهـ^(٢).

وقال أيضاً: «وأما استزادة المواد (تنمية الثروة والاقتصاد) فيكون بالعدل والإنحسان، إذا اقترنا برفق ومياسرة، لتكثر بهما العمارة، وتتوفر بهما الزراعة، فإن الأرض كنوز الملك، يستخرجها أعوان متطوعون (القطاع الخاص)، يقنعهم الكف عنهم (عدم تدخل الدولة)، ويقطعهم العسف بهم» اهـ^(٣).

وقال في موضع ثالث: «ربما ضنَّ السلطان عليهم (أي القطاع الخاص)، فتعرض لها، أو شاركهم فيها، فاتجر مع التجار، وزرع مع الزراع، وهذا وهن في حقوق السياسة» اهـ^(٤).

وقال ابن خلدون: «واعلم أن السلطان لا ينمي ماله، ولا يدر موجوده إلا الجباية، وإدارتها إنما يكون بالعدل في أهل الأموال، والنظر لهم بذلك، فبذلك تنبسط آمالهم، وتنشرح صدورهم للاخذ

(١) قال الماوردي في نصيحة الملوك، ص ٤٢٨: «أن يتبع الإمام "فيه" أي المال "امر الله، ولا يضع المال إلا حيث امر بوضعه، ويتحرى في ذلك في كل حال الأولى والاحب» اهـ.

وقال السيوطي في الأشباه، ص ١٢١: «لا يجوز له "أي الإمام" أن يقدم في مال بيت المال غير الاحوج على الاحوج» اهـ.

وقال العزبن عبد السلام في قواعد الأحكام، ج ١، ص ٧٠: «الوجه الذي يجب على الإمام العادل أن يعسره فيه بأن يقدم الأهم فالأهم، والأصلح فالأصلح» اهـ.

(٢) بتصرف عن: الماوردي، قوانين البرارة، ص ٨٣.

(٣) المرجع السابق، ص ٨٨-٨٧.

(٤) المرجع السابق، ص ٦٧-٦٨.

في تسمير الأموال وتنميتها، فتعظم منها جباية السلطان، وأما غير ذلك من تجارة أو فلاح (يعني من جهة الدولة) ، فإنما هو مضرة عاجلة للرعايا، وفساد للجباية، ونقص للعمارة ^(١).

٥- لكن الدولة الإسلامية مع التزامها بهذا الأصل، تقوم بالتخطيط الاقتصادي، ورسم السياسات الاقتصادية العامة المحققة لأهدافها، وكذا تسهيل وتعين وتشجع القطاع الخاص في عمله الاقتصادي، كل ذلك بعدل وإنصاف وإحسان، ومن ذلك :

■ سياسة النبي ﷺ في ضخ الأموال العامة في المجتمع، وذلك لتحريك الأسواق ومنع الكساد ^(٢).

■ وسياسته ﷺ في إقطاع الأراضي الزراعية وأراضي الرعي والتعدين للأفراد لاستثمارها وإعمارها ^(٣)، وربطه بين إعمار الأراضي الموات وبين ملكيتها، بحيث جعل إحياء الأرض وإعمارها سببا في ملكيتها ^(٤).

■ وكذا سياسته وخلفائه في تخفيف مديونيات الأفراد، وإقراض الأموال أو منحها لتمويل استثمارات الأفراد، أو مساعدتهم في مواجهة الأزمات الاقتصادية ^(٥).

(١) ابن خلدون، المقدمة، ص ٢٢٣-٢٢٤.

(٢) أخرج أبو عبيد في الأموال، ص ٢٣٢، عن أبي هريرة قال : قال رسول الله ﷺ : « لو كان عندي أحد ذهباً لسرني إلا تمر بي ثلثة وعندي منه شيء إلا شيئاً أرصده لدين يكون علي » اهـ.

(٣) قال أبو يوسف في الخراج، ص ٦٠-٦٢ : « وكذلك الأرضون يقطع الإمام منها من أحب من الأصناف التي سميت، ولا أرى أن يترك أرضاً لا ملك لأحد فيها ولا عمارة حتى يقطعها الإمام، فإن ذلك أعمر للبلاد وأكثر للخراج ... وراى رسول الله ﷺ الصلاح فيما فعل من ذلك، إذ كان فيه تالف على الإسلام، وعمارة للأرض ». وانظر : يحيى بن آدم، الخراج، ص ٩٣.

(٤) أخرج البخاري في صحيحه (٢٣٣٥) عن عروة عن عائشة رضي الله عنها عن النبي ﷺ قال : « من أعمر أرضاً ليست لأحد فهو أحق » قال عروة : قضى به عمر رضي الله عنه في خلافته. اهـ.

- ومنه قول عمر بن عبد العزيز : « من غلب الماء على شيء، فهو له » اهـ حيث جعل نزح المياه عن الأراضي المغمورة بالمياه كالأراضي المستنقعات والسيخات سبباً في ملكيتها. انظر : أبو عبيد، الأموال، ص ٢٦٣.

(٥) أخرج أحمد في مسنده، ج ٣، ص ٤٧٧، أن النبي ﷺ قال لقبصة بن اغراق رضي الله عنه : « إن المسألة لا تصلح إلا في ثلاث : رجل تحمل بحمالة .. ورجل أصابته حاجة وفاقة ... ورجل أصابته جائحة اجتاحت ماله ... » اهـ.

- أخرج الطبري في تاريخه، ج ٤، ص ٢٢١ أن هند بنت عتبة قامت إلى عمر بن الخطاب رضي الله عنه فاستقرضته من بيت المال أربعة آلاف تنجر فيها وتضمنها، فأقرضها. اهـ.

- كانت سياسة عمر بن الخطاب في توزيع الزكاة على الفقراء أن يعطوا حتى يستغنوا عن السؤال بعد ذلك لا تغرد صد حاجتهم الوقتية، وهذا يعني إعطاءهم مبلغاً من المال يكفي لإقامة مشروع مدبر للدخل. انظر : أبو عبيد، الآه ص ٥٠٢.

- مر معنا أننا قول عمر بن عبد العزيز لعامله : « انظر كل من أدا في غير سفة ولا سرف، فاقض عنه ... وإنه عليه حذية، فنضعف عن أرضه، فأسلف ما يقوي به على عمل أرضه، فإيا لا يريد له لعام ولا لعامين.

عبيد، الأموال، ص ٢٣٤-٢٣٥.

قال الغزالي : « يجب على السلطان أنه متى وقعت رعيته في ضائقة، أو حصلوا في شدة وفاقه أن يعينهم، لا سيما في أوقات القحط، وغلاء الأسعار، حيث يعجزون عن التعيش، ولا يقدرّون على الاكتساب، فينبغي حينئذ للسلطان أن يعينهم بالطعام، ويساعدهم من خزائنه بالمال ... لكلا يضعف الناس، وينتقلوا إلى غير ولايته » اهـ^(١).

وقال أبو يوسف : « وكل ما فيه مصلحة لأهل الخراج في أرضهم وأنهارهم، وطلبوا إصلاح ذلك لهم، أجبوا إليه، إذا لم يكن فيه ضرر على غيرهم ... وإذا احتاج أهل السواد إلى كرى أنهارهم العظام ... كريت لهم، وكانت النفقة من بيت المال » اهـ^(٢)، الكريّ: حفر الأنهار وتنظيفها.

٦- وأيضاً تقوم الدولة بالرقابة على القطاع الخاص، ومراقبة الوضع الاقتصادي في المجتمع، ضماناً لتحقيق الأهداف الاقتصادية العامة^(٣)، حتى إذا حصل الانحراف عنها من قبل القطاع الخاص أو اختل الوضع الاقتصادي، تدخلت الدولة بتدبيرات مصلحية مناسبة تعدل بها المسار بما يحقق الأهداف المتوخاة، وذلك مثل تدخلها في قضايا الاحتكار، وكذا تدخلها في تسعير السلع والخدمات فيما إذا حصل غلاء في أسعارها، وكان سبب الغلاء صناعياً لا طبيعياً^(٤)، وكذا تدخلها في زيادة الرسوم الجمركية على السلع المستوردة لحماية ودعم الإنتاج الوطني، أو خفض هذه الرسوم أو رفعها رأساً من أجل توفير السلع في الأسواق، وتشجيع التجار على استيرادها لحاجة الناس إليها^(٥).

وقد كانت هذه الوظيفة الرقابية على التجار والأسواق والعملية في الدولة الإسلامية من اختصاصات المحتسب، كما يظهر من خلال ما كتبه العلماء المسلمون عن هذه الوظيفة وواجباتها^(٦).

(١) الغزالي، التبر المسبوك، ص ٨٤.

(٢) أبو يوسف، الخراج، ص ١١٠.

(٣) قال ابن خلدون في المقدمة، ص ١٨٥-١٨٦ : « وهو (أي الإمام) محتاج إلى حماية الكافة من عدوهم، بالمداخلة عنهم، وإلى كف عدوان بعضهم على بعض في أنفسهم بإمضاء الأحكام الوازنة فيهم، وكف العدوان عليهم في أموالهم بإصلاح سبلتهم، وإلى حمل مصالحهم وما تهم به البلوى في معاشهم ومعاملاتهم من تفقد المعاش والمكاييل والموازين حذراً من التطفيف، وإلى النظر في السكة بحفظ النقود التي يتعاملون بها من الغش، وإلى سياستهم بما يريد منهم من الانقياد له والرضا بمقاصده منهم » اهـ.

(٤) قال ابن تيمية في المجموع، ج ٢٨، ص ٧٥ : « إن المحتكر هو الذي يعمد إلى شراء ما يحتاج إليه الناس من الطعام، فيحبسه عنهم، ويريد إغلاءه عليهم، وهو ظالم للخلق المشتريين، ولهذا كان لولي الأمر أن يكره الناس على بيع ما عنده بقيمة المثل عند ضرورة الناس إليه » اهـ وقال في ص ٧٦ : « إن السعر منه ما هو ظلم لا يجوز، ومنه ما هو عدل جائز، فإذا كان الناس يبيعون سلعتهم على الوجه المعروف، من غير ظلم منهم، وقد ارتفع السعر، إما لقلة الشيء، وإما لكثرة الخلق، فهذا إلى الله، فيلزم الخلق أن يبيعوا بقيمة يعينها إكراماً بغير حق، وأما الثاني : فمثل أن يمتنع أرباب السلع عن بيعها مع ضرورة الناس إليها إلا بزيادة على القيمة المعروفة، فهذا يجب بيعها عليهم بقيمة المثل » اهـ.

(٥) قال الفلقشندي في صبح الأعشى، ج ١، ص ٥٣١ : « إن للإمام أن يزيد في الماخوذ عن العشر وأن ينقص عنه إلى نصف العشر للحاجة إلى الأرزاء من جلب البضاعة إلى بلاد المسلمين، وأن يرفع ذلك عنهم رأساً إذا رأى فيه المصلحة » اهـ.

(٦) انظر : ابن تيمية، المجموع، ج ٢٨، ص ٧١، السبكي، معبد النعم، ص ٥٦.

٧- تقوم الدولة بنفسها باستثمار الأموال العامة، وإدارة مشاريع الخدمات العامة كالنقل والتعليم والمشافي والكهرباء والماء ... الخ، وذلك استثناء من الأصل العام بترك هذه النشاطات للقطاع الخاص، وذلك في حالات تقتضي هذا التدخل، وذلك كأن يعجز القطاع الخاص عن القيام بهذه المشروعات، إما لضخامة التكاليف، أو لقلة خبرته الإدارية أو الفنية، فتنهض الدولة بها، حتى إذا أصبح القطاع الخاص مهيناً وقادراً على القيام بها دفعتهما إليه.^(١)

وحالة أخرى : وهي عزوف القطاع الخاص وزهادهته بالقيام بتوفير بعض الخدمات العامة التي يحتاجها الأفراد من الجمهور، لانعدام الربحية أو انخفاضها، فتنهض الدولة بها، وذلك من مثل تمديد الكهرباء أو الماء أو خطوط الهاتف للمناطق النائية قليلة السكان، أو توفير خدمة النقل لها^(٢).

وحالة ثالثة : وهي أن يسيء القطاع الخاص في استثماره للأموال أو تقديمه للخدمات، فيقوم بذلك بشكل رديء، أو أن يتصف أداؤه بالخيانة أو الغش أو الاحتكار، طمعاً في الربحية على حساب المصلحة العامة، فهنا إما أن تقوم الدولة بتشديد الرقابة عليه، وإما أن تقوم بنفسها بإجبار العمل الاقتصادي^(٣).

٨- وختاماً يقول الباحث : القطاع العام والقطاع الخاص كلاهما طريقان مشروعان للوصول إلى المقصود الواجب اللازم، وسلوك الدولة أياً من الطريقين في تقديم خدمة ما أو استثمار مورد مالي عام دون الطريق الآخر، إنما هو لكونه الأصلح والأنسب لتحقيق المقصود بشكل أفضل وأكمل بحسب الظروف الملائمة، لا لكون الآخر لا يصلح طريقاً للمقصود مطلقاً أو كونه غير مشروع ابتداءً، وهذا لا يمنع من أن تتغير الظروف فيصبح المفضل فاضلاً والمرجوح راجحاً، فتعتمد الدولة سبيلاً للوصول إلى مقصودها، فللدولة أن تتخير من الوسائل المشروعة ما هو الأكثر تحقيقاً للمقصود.

(١)، (٢) قال ابن خلدون في المقدمة، ص ٢٧٢ : « إن البناء واختطاط المنازل إنما هو من منازع الحضارة ... وأيضاً فالمدن والأمصار ذات هياكل وأجرام عظيمة وبناء كبير، وهي موضوعة للعموم (يعني المصلحة من ورائها عامة) لا للخصوص، فتحْتَاج إلى اجتماع الأيدي وكثرة التعاون (يعني إمكانات إدارية واقتصادية كبيرة خارجة عن نطاق قدرة الأفراد)، وليست من الأمور الضرورية للناس التي تعم بها البلوى، حتى يكون نزوعهم إليها اضطرارياً، بل لا بد من إكراههم على ذلك، وسوقهم إليه مضطهدين بمعا الملك، أو مرغبين في الثواب والأجر، الذي لا يفي بكثرة إلا الملك، فلا بد من تقصير الأمصار واختطاط المدن من الدولة والملك » اهـ.

(٣) قال أبو يوسف في الخراج، ص ١٠٥ مخاطباً هارون الرشيد : « ورأيت ألا تُقبِل شيئاً من السواد، ولا غير السواد من البلاد، فإن المتقبل إذا كان في قبائنه فضل عن الخراج عسف أهل الخراج، وحمل عليهم ما لا يجب عليهم، وظلمهم، وأخذهم بما يحفف بهم، لبس ما دخل فيه ... والمتقبل لا يبالي بهلاكهم بصلاح أمره في قبائنه » اهـ. ثم يفسحه إن قيل وضمن الحال تلك أن يشدد الرقابة على المتقبل، حيث يقول : « وصير معه أميراً من قبل الإمام، يثق به في أمنه وأمانته، ويحري عليه من بيت المال، فإن أراد ظلم أحد من أهل الخراج أو الزيادة عليه أو تحميله شيئاً لا يجب عليه، منعه الأمير من ذلك أشد المنع » اهـ.

قال ابن قيم الجوزية : « وهذا كما لو كان للناس عدة طرق إلى البيت ، وكان سلوكهم تلك الطرق توقعهم في التفرق والتشتيت ، ويطمع فيهم العدو ، فرأى الإمام جمعهم على طريق واحد ، فترك بقية الطرق ، جاز ذلك ، ولم يكن فيه إبطال لكون تلك الطرق موصلة إلى المقصود ، وإن كان فيه نهى عن سلوكها لمصلحة الأمة » اهـ (١) .

وقال الماوردي : « ما اصطفاه الإمام لبيت المال من فتوح البلاد السلطان فيه بالخيار على وجه النظر في الأصلح بين أن يستغله لبيت المال كما فعل عمر رضي الله عنه ، وبين أن يتخير له من ذوي المكنة والعمل من يقوم بعمارة رقبته بخراج يوضع عليه مقدر بوفور الاستغلال ونقصه كما فعل عثمان رضي الله عنه ، ويكون الخراج أجرة تصرف في وجه المصالح » اهـ (٢) .

لكن يظل الأصل على كل حال ما قاله الباحث من أن على الدولة الإسلامية أن تترك النشاط الاقتصادي في الدولة للقطاع الخاص ، مع التخطيط له والتسهيل والتشجيع والرقابة ، والقيام بالدور أو التدخل المباشر وقت الحاجة ، فيكون عدم التدخل هو الأصل ، والتدخل هو الاستثناء .

ثالثاً : إن القيم الدينية التي يتربى عليها الأفراد وينظم بها المجتمع في الدولة الإسلامية تعمل على تحقق الأهداف العامة للمجتمع الاسلامي بيسر وسهولة وبأقل التكاليف المالية والبشرية ، وتقلل من الحاجة إلى تدخل الدولة عبر جهازها الإداري لإنجاز الأمور والوفاء بالحاجات العامة لأفراد المجتمع ، وذلك لأن هذه القيم تحدث تأثيراً في المجتمع يتمثل في أنها تجعل كل فرد يحس بانتمائه القوي للمجتمع الذي يحبه ويقدره ، كل فرد راضٍ وقانع بما قسم الله له ، راضٍ بمركزه الاجتماعي ، سبيله لتغيير مركزه هو العمل والسعي في مجتمع يسوده مبدأ تكافؤ الفرص ، وليس سبيله الكيد أو الحسد أو الحقد أو الاعتداء على الآخرين ، الإخاء والوحدة سمة المجتمع ، الأمن الاجتماعي يتحقق للأفراد من مصادر متعددة ، الأسرة ، العشيرة ، الحي ، المؤسسات التطوعية في المجتمع ، والدولة أخيراً وليس آخراً ، يتكافل الجميع تكافلاً اجتماعياً واجباً يؤمن للفرد حاجاته ومقومات حياته ، كل فرد يعرف حقوقه وحرياته وواجباته ، ويلتزم ذاتياً بحدود حقوقه وحرياته عندما يباشرها ، فلا يعتدي ولا يتعسف ، مع تقديم للمصلحة العامة ومراعاته للمعنى الاجتماعي إبان استعماله لحقه أو حرته ، إذاً في مثل هذه الظروف يتقلص الصراع الاجتماعي أو يتلاشى لضعف مبررات وجوده أو انتفائها ، وأيضاً في ظل مثل هذا

(١) ابن قيم الجوزية ، الطرق الحكمية ، ص ٢٦ .

(٢) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٤٢ .

الانضباط الحقوقي الذاتي يتحقق التوازن بين المصالح في المجتمع، ولا يعود التعارض بينها يمثل مشكلة تستدعي تدخلا خارجيا.

وبالتالي فإنه وفي ظل مجتمع يسوده أمن اجتماعي، ويتقلص فيه الصراع الاجتماعي أو يختفي، وتوازن فيه المصالح الخاصة والخاصة، والخاصة والعامة ذاتياً، تقل الحاجة فيه لتدخل الدولة إلى أقل الحدود، وبذلك تتوفر الجهود والنفقات.

وقد أدركت الدولة الإسلامية أهمية ترشيد الخلق العام لأفراد المجتمع - من خلال غرس القيم العقائدية والأخلاقية فيهم - في تسهيل مهمتها في تحقيق أهدافها العامة، ولذا كان من أولى مهماتها وعلى رأس واجباتها الحفاظ على دين الأمة وأخلاقها، ببناء مقومات وحمايتها من الإنهدام، لأن تأمين التزام الأفراد بالقيم الدينية الإسلامية كان يعني راحة البال والانضباط والانتظام، وخفض النفقات المادية والبشرية اللازمة لتحقيق الدولة لأهدافها العامة.

ويلفت أبو يوسف نظر أمير المؤمنين في عصره هارون الرشيد إلى هذه الحقيقة، حقيقة أن الالتزام بالدين كما يريد الله يوفر في النفقات العامة وكذا الخاصة، ويقضي على الكثير من المشاكل، وذلك عندما سأل هارون الرشيد عن الحبس والمحجوسين، وما ينبغي على الدولة من واجبات تجاههم من حيث النفقة والمعاملة، فيجيبه أبو يوسف، ويبين له صورة الواقع، وما عليه حال السجون في عصرهم من ظلم وفساد وإهمال لحقوق المحجوسين، ويعرض له التدبير الشرعي الواجب في حقهم، ثم يقول - حاضاً إياه على التوثق من تطبيق أحكام الدين لتزول كثير من هذه المشاكل من جذورها - : « ولو أمرت بإقامة الحدود لقل أهل الحبس، وخاف الفساق وأهل الدعارة ولتناهوا عما هم فيه، وإنما يكثر أهل الحبس لقلّة النظر في أمرهم، إنما هو حبس وليس فيه نظر، فمُرّ ولا تك جميعاً بالنظر في أمر أهل الحبس في كل أيام، فمن كان عليه أدب وأدب وأطلق، ومن لم يكن له قضية خلّي عنه »^(١).

فإقامة الحدود ابتداء، تردع عن الجريمة، والتقصير فيها يزيد من الجريمة والمجرمين، وتعجيل النظر في القضايا وعدم تأجيلها بغير سبب، والاقتصار في معالجة أمر المحجوسين على المعالجة الشرعية من تأديب وإطلاق، أو إقامة حد أو قود وإطلاق، كل ذلك مما يخفف عدد المحجوسين، وتضمحل معه مشاكل رعايتهم وإيوائهم، ونفقاتهم واستعمال موظفين يقومون على ذلك، وقبل كل ذلك فإن التزام الناس بحدود حقوقهم وواجباتهم يقلل من ظاهرة الجريمة، ويوفر النفقات في مرافق الأمن الداخلي من شرطة وسجون وكذا مرافق القضاء والفصل في الخصومات، ويقلل من الحاجة لتدخل الدولة.

(١) أبو يوسف، الحراج، ص ١٥٠ - ١٥١.

المطلب الثاني : الوظيفة العامة الإسلامية تكليف بالصالح العام وتشريف .

الوظيفة العامة - أو الجهاز الإداري وعمله في الدولة - ما هي إلا وسيلة ، لا توصف بذاتها أنها تسلط وقهر للناس ، أو تشريف ورفعة ، أو أنها تكليف وخدمة عامة ، وإنما توصف وتكيف بحسب الغاية المراد منها تحقيقها ، وهذا يعود إلى طبيعة وأهداف النظام السياسي الحاكم في الدولة في فترة زمنية ما ، فهي أداة في يد هذا النظام بما له من الصلاحيات الواسعة والقوة القاهرة في التصرف وتبدير الأمور في الدولة ، بحيث إذا كان همُّ القائمين عليه جمع الأموال الطائلة ، والإثراء الفاحش ، والاستعلاء على الخلق في الأرض ، فعندئذ توصف الوظيفة العامة في يد مثل هذا النظام بأنها أداة تسلط ويطش وقهر ، وتتسم بالخصائص المتناسبة مع غايتها التي يريد منها النظام تحقيقها ، من تعيين للموظفين قائم على الاختيار المطلق للإدارة من غير ما أسس أو رقابة من أحد ، واستبعاد لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص ، ومبدأ الجدارة والكفاءة ، وقصر للوظائف على المقربين من النظام والموالين له ، أو قصرها على عرق معين ، بحيث تتحول الوظيفة إلى ما يشبه الحق المالي القابل للمساومة عليه ، والتنازل عنه بمقابل ، وانتقاله إلى القريب وراثته ، شأنه في ذلك شأن الحقوق المالية الخاصة .

كما تتسم مثل هذه الوظيفة بالرشوة والمحابة واستغلال النفوذ لتحقيق المصالح الخاصة ، والعسف والظلم للجمهور ، إلى آخر ذلك من الخصائص والسمات المعروفة للإدارة والوظيفة العامة في ظل النظام الحاكم المستبد ، وإن ذلك لا يرتبط بعصر أو زمن معين ، بل حيثما وجد مثل هذا النظام المستبد توجد مثل هذه الوظيفة العامة أو الإدارة السلطوية القهرية ، وإن أخفت وجهها بالشعارات والقوانين الموضوعية ، لأنها عند التنفيذ وفي الواقع التطبيقي تعمل بروح التسلط والقهر والتمييز ، لأن أي قانون يمكن أن يتم تجاوزه وتحقيق خلاف المقصود منه ، وذلك بسوء استخدامه ، والتعسف والتحايل في تطبيقه ، مهما وضع له من الضمانات ، فالعدل والعدالة إنما تبعان في المقام الأول من القائم على تطبيق القانون لا من القانون ذاته ، وإن مثل تلك الوظيفة العامة وإن قامت بتقديم خدمة للجمهور ، فإن ذلك إنما يكون من أجل تثبيت أقدام النظام الحاكم في السلطة وتحقيق القدر اللازم من الرضا عند الجمهور ، والذي يضمن بقاء النظام ، ويمنع ثورة الناس عليه ، فخدماتها ليست لذات الخدمة ، وإنما هي خدمات لاغراض سياسية .

أما إذا كان همُّ القائمين على النظام الحاكم تحقيق المصلحة العامة للجمهور المحكومين ، والعدل ، والمساواة بينهم ، وتوفير الخدمات الضرورية والحاجية والتكميلية لهم ، فعندئذ توصف الوظيفة العامة

بانها تكليف وخدمة وتنمية للناس والمجتمع ومسئولية والتزام تجاههم ، وتنسم عندئذ بالخصائص المتناسبة مع غايتها التي يريد منها النظام تحقيقها ، من اعتماد مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والجدارة والكفاءة في التعيين للتوظيف العامة ، وتسري في الجهاز الإداري روح الخدمة العامة ، وتنسفي مظاهر المحاباة والمحسوبية واستغلال النفوذ، ليحل محلها مظاهر العدل والنزاهة والتجرد والإتقان، إلى آخر ذلك من الخصائص والسمات المعروفة للتوظيف العامة في ظل النظام الحاكم العادل، وإن ذلك لا يرتبط بعصر أو زمن أو بدولة قديمة وأخرى حديثة، بل حيثما وجدت مثل هذه الأنظمة العادلة توجد مثل هذه الوظيفة العامة الخدمانية المسؤولة الملتزمة تجاه جمهورها^(١).

وعليه فلا صحة للعرض التاريخي لمراحل تطور مفهوم وطبيعة الوظيفة العامة ، من وظيفة عامة تسلطية قهرية عرفتها الدول الدكتاتورية القديمة ، مروراً بوظيفة التقديس والتشريف التي عرفتها الدول التي قام نظامها السياسي على نظرية التفويض الإلهي^(٢) ، وانتهاء بوظيفة التكليف والمسئولية والخدمة العامة التي تنسم وتميز بها الدولة الحديثة على وجه التحديد والانحصر^(٣) ، ذلك العرض التطوري الذي يحلو لكتاب الإدارة العامة والقانون الإداري المحدثين أن يبدؤوا به كتاباتهم في مؤلفاتهم، لأنه ينتهي إلى نتائج خاطئة غير علمية ولا موضوعية ، منها أن العالم لم يعرف وظيفة التكليف والمسئولية والخدمة العامة إلا في العصر الحديث ، وفي الدولة الغربية الحديثة على وجه التحديد ، ومنها أيضاً أن الوظيفة العامة في ظل الدولة الإسلامية - باعتبارها من الدول القديمة - هي وظيفة تسلط وقهر أو وظيفة تقديس وتشريف على أحسن الأحوال، وهذه النتائج مع خطئها علمياً تمثل ظلماً فادحاً للوظيفة العامة الإسلامية كما لا يخفى على الباحث المتصف مسلماً كان أم غير مسلم، فكيف بباحثينا المسلمين هؤلاء ؟ والباحث يفهم أن يكتب الباحثون الغربيون ذلك في بحوثهم ، ويفهم دوافعهم من وراء ذلك، ورغبتهم في نفي السبق الحضاري الإسلامي من التاريخ، كما تحاول دولهم وحضارتهم الغربية نفي الحضارة والوجود الإسلامي من الواقع ، لكنه يعجب من باحثينا المسلمين ديناً وحضارة أن يتابعوهم في تقرير ذلك من غير ما تعليق أو تحقيق !!؟

(١) قال ابن تيمية في السياسة الشرعية ، ص ٢١ : ولما غلب على أكثر الملوك قصد الدنيا دون الدين ، قدموا في ولايتهم من يعينهم على تلك المقاصد ، وكان من يطلب رئاسة نفسه يؤثر تقديم من يقيم رئاسته ، اهـ.

(٢) هي نظرية وضعها فلاسفة القرون الوسطى في أوروبا لتفسير سند الحكم وبرروا من خلالها استئثار الملوك بالحكم المطلق وعدم خضوعهم للمساءلة وانحسابية، حيث رأوا أن مشروعية الحكم ناتجة عن تفويض إلهي مباشر واختيار للشخص أو السلالة الحاكمة، فالحاكم مختار من الله مباشرة وبحكم باسمه، فهو لذلك مقدس وحكمه مقدس، ولا يُسأل عما يفعل.

(٣) انظر : حبش ، الوظيفة العامة، ص ٩ - ١٢ ، العلماوي، الوجيز في الإدارة العامة ٢٢٦ - ٢٢٧.

أما الحق الذي يشبهه البحث العلمي المنصف، فهو أن الوظيفة العامة الإسلامية تكليف بالصالح العام وتشريف في آن واحد، ويزيد الباحث ويقول: إن المقصود بالتكليف كطبيعة للوظيفة العامة الإسلامية وكذا التشريف يختلف ويتميز رقياً وعمقاً عن المقصود بهما في الفكر السياسي والإداري الغربي، فالتكليف هنا غايته "المصلحة العامة الشرعية"، وتسمى أيضاً "حقوق الله"، والمكلف حقيقة للموظف إنما هو الله تعالى، حيث كلف بها الجماعة المسلمة، والتي انتدبت ووكلت الإمام للنهوض بها، والإمام بدوره استعان بالموظف العام وكلفه تحقيق جزء منها^(١)، ولذا يصف العلماء المسلمون الوظائف العامة بأنها مناصب دينية أو شرعية، وهو ما يدل على كونها راجعة إلى الله^(٢).

فالوظيفة العامة الإسلامية إذا تكليف إلهي لتحقيق الصالح العام الشرعي، أو بعبارة أخرى هي "عبادة" بالمعنى العام، وهذا المعنى التعبدية فيها هو المعنى الذي يميزها عن الوظيفة العامة في الأنظمة السياسية الوضعية غربية كانت أم شرقية، كما أنه يضفي عليها القدسية ويصبغها بصبغة الرسالة^(٣).

ويترتب على كون الوظيفة العامة تكليفاً أنها أيضاً "مسؤولية"، وأن الموظف مسئول أمام من كلفه، وفي الوظيفة العامة الإسلامية المسؤولية ثلاثية، فالموظف مسئول أمام الله المكلف الحقيقي،

(١) أخرج مسلم في صحيحه، ج ١٢، ص ٢١٤، عن معقل بن يسار: إني سمعت رسول الله ﷺ يقول: ما من عبد يسترعيه الله رعية يموت يوم يموت وهو غاشٍ لرعيته، إلا حرم الله عليه الجنة، اهـ.

وقال ابن تيمية في السياسة الشرعية، ص ١٣-١٤: ودخل أبو مسلم الخولاني على معاوية بن أبي سفيان فقال: السلام عليك أيها الأمير، فقالوا: قل الأمير... فقال معاوية: دعوا أبا مسلم، فإنه أعلم بما يقول، فقال: إنما أنت أجبر استأجرك رب هذه الغنم لرعايتها، فإن أنت هتات جرباها، وداويت مرضاها وحبست أولاهها على أخراها، وفك سيدها أجرك، وإن أنت لم تهنا جرباها، ولم تدأو مرضاها، ولم تحبس أولاهها على أخراها، عاقبك سيدها.

وهذا ظاهر في الاعتبار، فإن الخلق عباد الله، والولاية نواب الله على عباد، وهم وكلاء العباد على نفوسهم، بمنزلة أحد الشريكين مع الآخر، ففيهم معنى الولاية والوكالة، ثم الولي والوكيل (الإمام) متى استتاب في أموره رجلاً (الموظف العام)، وترك من هو أصلح... منه... فقد خان صاحبه (الامة)، اهـ.

وقال التاودي المالكي في حلي المعاصم، ج ١، ص ١٦: إن القاضي وسائر العمال إنما ولاهم (الإمام) لينوبوا عنه في بعض الكلف التي عليه أن يقوم بها للمسلمين، اهـ.

(٢) قال ابن قيم الجوزية في الطرق الحكمية، ص ٢٣٥: وجميع هذه الولايات في الأصل ولايات دينية ومناصب شرعية، اهـ.

(٣) أخرج أحمد في مسنده، ج ٣، ص ٤٦٥، عن رافع بن خديج قال: سمعت رسول الله ﷺ يقول: العامل في الصدقة بالحق لوجه الله عز وجل كالغازي في سبيل الله عز وجل حتى يرجع إلى أهله، اهـ.

وأخرج أبو يوسف في الخراج، ص ٨٢ عن الحسن قال: بعث عمر بن الخطاب رضي الله عنه سفيان بن مالك ساعياً بالبصرة، فمكث حيناً ثم استأذنه في الجهاد، فقال: أولست في جهاد؟ اهـ.

وقال أبو بكر في وصيته لعامله: إنك في سبيل من سبيل الله، لا يسمعك فيه الإذهان (النسيان)، والتفريط (العفلة) عما فيه فواء دهمكم وعصمة أمركم. فلا تن ولا تغتر، اهـ الطبري، التاريخ، ج ٣، ص ٣٩٠.

ومستول أمام الحاكم، ومستول أمام الأمة، وهما المكلفان ظاهراً، ولذا كانت المثوبة له على الإحسان أو العقوبة على الإساءة دنيوية وأخرية^(١).

والوظيفة العامة الإسلامية هي أيضاً "أمانة" كما أسماها الله ورسوله ﷺ^(٢)، وهي تسمية تتناسب مع كونها تكليفاً، ذلك أن الأمانة : ما أخذته بإذن صاحبه لمنفعته^(٣)، والموظف إنما يشغل الوظيفة العامة بإذن الحاكم، والأمة من ورائه، ليعين الحاكم، وينفع الأمة بتحقيق مصالحها العامة التي طلب الله تحقيقها، والوظيفة بذلك يمكن اعتبارها بالنسبة للموظف الشاغل لها "حقاً وظيفياً" أو "غيرياً"^(٤) ومن المعلوم أن الحق الوظيفي أو الغيري هو الحق الذي تكون المصلحة من وراء منحه واستعماله عائدة على غير صاحبه^(٥)، وهي كذلك بالنسبة لشاغلها.

ولأجل ما تعنيه الوظيفة العامة من تكليف بمصلحة عامة ومسئولية وأمانة وعبادة، وكذا لعموم أثرها على الناس، كرهت الشريعة الإسلامية طلبها - خاصة في مناصبها الكبيرة - لأن عاقلاً حريصاً على سلامة دينه بعد كل هذه المعرفة لحقيقتها لا يتقدم لطلبها، بل الأصل أن يهرب منها وإن اختير لها،

(١) أخرج مسلم في صحيحه، ج ١٢، ص ٢١٣، عن ابن عمر عن النبي ﷺ أنه قال : « ألا كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته، فالأمير الذي على الناس راع، وهو مسئول عن رعيته » اهـ.

وأخرج أحمد في مسنده، ج ٢، ص ٤٣١، عن النبي ﷺ : « ما من أمير عشرة إلى يؤتى به يوم القيامة مغلولاً، لا يفكه إلا العدل، أو يوبقه الجور » اهـ.

وأخرج أبو يوسف في الخراج، ص ١١٥، عن عمرو بن ميمون قال : خطب عمر بن الخطاب الناس فقال : « إني والله ما أبعث إليكم عمالي ليضربوا بأشاركم، ولا ليأخذوا من أموالكم، ولكني أبعثهم ليعلموكم دينكم وسنة نبيكم، فمن فعل به سوى ذلك فليرفعه إلي، فوالذي نفسي بيده لأقصه منه » اهـ.

وأخرج أبو يوسف في الخراج، ص ١١٩، عن رباح بن عبيدة قال : كنت مع عمر بن عبد العزيز... قلت : يا أمير المؤمنين حاجتك أوصني بها، قال حاجتي أن تسأل عن أهل العراق، وكيف سيرة الولاة فيهم ورضاهم عنهم؟ فلما قدمت العراق سألت الرعية عنهم، فأخبرت بكل خير عنهم، فلما قدمت عليه سلمت عليه، وأخبرته بحسن سيرتهم في العراق، وثناء الناس عليهم، فقال : الحمد لله على ذلك، لو أخبرتني بغير هذا عزلتهم، ولم أستعن بهم بعدها أبداً، إن الراعي مسئول عن رعيته، فلا بد له من أن يتعهد رعيته بكل ما ينفعهم الله به، ويقربه إليه، فإن من ابتلي بالرعية فقد ابتلي بأمر عظيم » اهـ، وانظر : الجويني، الغياني، ص ٢٤٨.

(٢) قال الله تعالى : ﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعاً بَصِيراً ﴾ سورة النساء / ٥٨.

قال السيوطي في الإكليل، ص ٩٤ : « عن علي وغيره : أنها خطاب لولاة المسلمين، أمروا بإداء الأمانة لمن ولوا عليه » اهـ. وأخرج مسلم في صحيحه، ج ١٢، ص ٢٠٩-٢١٠ عن أبي ذر رضي الله عنه قال : قلت يا رسول الله، ألا تستعملني؟ قال : فغضب بيده على منكبي، ثم قال : يا أبا ذر، إنك ضعيف وإنها أمانة، وإنها يوم القيامة خزي وندامة، إلا من أخذها بحقها، وأدى الذي عليه فيها » اهـ.

(٣) ابن العربي، أحكام القرآن، ج ١، ص ٤٤٩.

(٤) قال العز بن عبد السلام في قواعد الأحكام، ج ١، ص ٦٤ : « وإنما تعصب الولاة في كل ولاية عامة أو خاصة للقيام بحل مصالح المولى عليهم، وبدرء الفساد عنه، بدليل قول موسى لأبيه هارون عليهما السلام : « اخلقني في قومي وأصلح ولا تتبع سبيل المفسدين » سورة الاعراف / ١٤٢ » اهـ.

(٥) انظر : الدررني، الحق، ص ١٧٢ وما بعدها.

ولذا اعتبرت الشريعة التقدم لطلبها قرينة على أن الطالب لها إنما يستهدف مصلحته الخاصة ، وهو الأمر الذي يسقط عدالته ويسمى بالخيانة كما جاء في الأثر (١).

وما سبق يعني أن السلطات والمكثات التي يملكها الموظف العام تجاه الجمهور والمال العام ، من حيث قدرته على الأمر والنهي ، واتخاذ القرارات ، واستخدام وسائل الإكراه في تطبيق القانون ، كل ذلك إنما أعطيه من قبل الإمام ليعخدم الجمهور ، ويحقق مصالحهم ، لا ليتخذ وسيلة للمغنى ، وتحقيق مصلحته الخاصة ، أو ليظهر أمام الجمهور بمظهر صاحب السلطة والنفوذ ، الأمر الناهي ، تفاخرا وخيلاء واستعلاء ، بحيث تتحول الخدمة التي يقدمها مثل هذا الموظف إلى الجمهور من كونها حقاً لهم إلى منه يذلهم من أجل الحصول عليها .

وقد حرصت الإدارة الإسلامية العامة في الدولة الإسلامية على ترسيخ معنى التكليف والخدمة العامة والمسئولية والرعية في أذهان موظفيها وعمالها ، لينعكس ذلك روحاً في أدائهم الوظيفي ، واتخذت من الوسائل التدريبية والتثقيفية والإجرائية والتأديبية ما يعزز هذه المعاني ، ويقضي على الممارسات والمفاهيم التي تجعل من المنصب وسيلة للمغنى الخاص ، والتسلط على الناس ، وخدمة للطبقة الحاكمة وتحقيقاً لمصالحها ، بدل أن يكون وسيلة لخدمة الجمهور والعامة وتحقيق الصالح العام .

كما عملت هذه الإدارة على تعزيز هذه المعاني أيضاً لدى الجمهور ، من خلال الأقوال والممارسات التي تبين لهم حقيقة الوظيفة العامة ، من حيث كونها خدمة لهم ووفاء بمصالحهم ، فليسوا هم عبيداً ، ولا الموظفون سادة ، والسلطة في يد الموظف ليست لتسلط ويسود ، لكن ليعخدم ويرعى ، بل كانت هذه الإدارة فوق ذلك تعرض الناس على مراقبة تصرفات الموظفين ، ورفع مخالفاتهم للحاكم ليعم سؤالهم ومحاسبتهم (٢).

ومن بين خلفاء الدولة الإسلامية الذين تعاقبوا على حكمها يستوقفنا عمر بن الخطاب كخليفة إسلامي راشد كانت له خصوصية في باب تربية عماله وكذا جمهور المسلمين على أن الوظيفة خدمة وليست تسلطاً وتكبراً ، وذلك من خلال أقواله وأفعاله ، التي كانت تشكل مجتمعة تجسداً للسياسة

(١) أخرج أحمد في مسنده ، ج ٤ ، ص ٣٩٣ عن النبي ﷺ قوله : « إن أخونكم عندي من يطلبه ، فليكم بتقوى الله عز وجل » اهـ .

(٢) أخرج أبو داود في سننه ، ج ٨ ، ص ١٦٤ ، عن أبي مسعود الأنصاري قال : بعثني النبي رسول الله ﷺ ، ثم قال : انطلق أبا مسعود ، لا الفينك يوم القيامة نبي ، وعلى ظهرك بعير من إبل الصدقة له رغاء قد غلغله ، قال : إذا لا انطلق ، قال : إذا لا أكرهك » اهـ . وأخرج مسلم في صحيحه ، ج ١٢ ، ص ٢١٨ - ٢١٩ ، عن أبي حميد الساعدي قال : استعمل رسول الله ﷺ رجلاً من الأسد يقال له ابن اللبابة على الصدقة ، فلما قدم قال : هذا لكم ، وهذا لي أهدي لي ، قال : فقام رسول الله ﷺ على المنبر ، فحمد الله وأثنى عليه وقال : ما بال عامل أمته ، فيقول : هذا لكم ، وهذا أهدي لي ، أفلا تعد في بيت أبيه أو في بيت أمه حتى ينظر أهدي إليه أم لا ؟ اهـ .

— انظر : الطبري ، التاريخ ، ج ٣ ، ص ٢١٠ ، ج ٤ ، ص ٢٠٥ ، ٢١٥ ، ٢٤٤ ، الماوردي ، نصيحة الملوك ، ص ٣٢٢ ، ٣٢٦ ، الماوردي ، قوانين الوزارة ، ص ١٥٦ ، السبكي ، معيد النعم ، ص ١٨ ، ابن خلدون ، المقدمة ، ص ٢٤٢ ، ٢٤٦ .

اتبعها لمحاربة السلطوية واستغلال المكثات العامة للمصلحة الخاصة ، بمعنى أنه كان يريد من خلال هذه السياسة موظفاً يعمل بصفته الرسمية لا بصفته الشخصية .

ومن ذلك أنه كان يُصرّح أمام الجمهور أنه وعماله مساوون في المنزلة والمكانة لكل فرد منهم ، وأن وجودهم في الوظيفة للخدمة ، وأنهم تحت المراقبة والمساءلة والمحاسبة ، وتجسيدا لهذا المعنى واقعاً كان يلتزم هو بنفسه ويأمر عماله بالالتزام بنمط معيشي متواضع لا يتميزون فيه عن الناس أو عن رؤوسهم سواء في الماكل أو المشرب أو الملبس أو المسكن ، كما كان يلزم عماله ويلتزم هو بسياسة الأبواب المفتوحة بينه وبين الناس ، وكان أيضاً يقوم بنفسه بأي عمل من أعمال المصالح العامة من مراقبة للأسواق ، وعس في الليل للحراسة ، وتفقد لأحوال الناس ، وتطبيب لإبل الصدقة ، ورعي لها ، وحراسة للقوافل التجارية ، وإطعام للمسلمين بيديه ، كل ذلك وغيره كان يقوم به رضي الله عنه ويلزم به عماله وولاته ، ليكسر الكبير والسلطوية في النفوس ، ويؤكد على خدماتيه الوظيفة العامة (١١)

ونجد في العصر الحاضر اقتباسا لسياسات عمر هذه في محاربة السلطوية في الوظيفة العامة ، عندما نقرأ عن الوظيفة العامة الصينية ، حيث تجبر الإدارة الصينية كبار موظفيها على القيام بالعمل اليدوي البسيط الذي يقوم به رؤوسهم بين الحين والآخر ، وكذا تجبرهم على أن يرتدوا ذات اللباس الذي يرتديه رؤوسهم والجمهور ، بالإضافة إلى التثقيب المستمر في هذا الاتجاه ، وهو ما أوجد لديهم وظيفة عامة نزيهة وشريفة تعمل لمصلحة الشعب ، ووضع حداً للبيروقراطية التي تعاني منها أكثر دول العالم كما يقول الباحثون الإداريون (١٢) .

● دلالة الألقاب الإسلامية الإدارية :

ومما يؤكد مفهوم التكليف والخدمة العامة كطبيعة للوظيفة العامة الإسلامية استعراض الأسماء والألقاب التي نطلقها نحن المسلمين على الموظف العام في ثقافتنا وتشريعاتنا الإسلامية ، ذلك أن اللغة وعاء الثقافة ، وذلك مثل تسميته بـ " الخليفة " دلالة على خلافته للنبي ﷺ في رعاية أمته وفق شرع الله (١٣) ، و " الإمام " : أي القدوة الذي يقودهم إلى خيرهم في الدنيا والآخرة كما إمام الصلاة (١٤) ، " الحاكم " الذي يمنعهم عن كل ما يضر بهم ، وأصله " الحكمة " وهو لجام الدابة (١٥) ، و " السلطان "

(١) انظر : ابن قتيبة ، عيون الأخبار ، ج ١ ، ص ١١٥ ، ١١٦ ، الطبري التاريخ ، ج ٣ ، ص ٤٨٥ ، ٥٩٣ ، ج ٤ ، ص ٩٨ .

٢٠١ ، ٢٠٣ ، ٢٠٥ ، ٢٠٧ ، ٢١٥ ، ٢٢٦ ، الفلقشندي ، صبح الاعشى ، ج ٣ ، ص ٢٨٦ ، ٢٨٧ ، ٣٨٣ .

(٢) انظر : طلبة ، الوظيفة العامة ، ص ٩٨ ، ٩٩ ، ١٠٥ .

(٣) انظر : الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ١٧ ، ابن خلدون ، المقدمة ، ص ١٥١ .

(٤) انظر : الموسوعة الفقهية الكويتية ، ج ٦ ، ص ٢١٧ .

(٥) انظر : ابن فرحون ، البصرة ، ج ١ ، ص ٨ .

المشتق من "السليط" وهو "الشيرج" في لغة أهل اليمن ، لأنه يستضاء به في خلاص الحقوق^(١) ، و"الوزير" الذي قيل : إنه مشتق من "الوزر" وهو الملجأ ، سمي بذلك لأن الرعية يلجأون إليه في حوائجهم ، وقيل : مشتق من "الوزر" وهو الثقل ، لأنه يتحمل واجبات ومهمات ثقلاً : وقيل : مشتق من "الأزر" وهو الظهر ، سمي بذلك لأن الملك يقوى بوزيره كقوة البدن بالظهر^(٢) ، و"الوالي" من "الولاية" وهي الحب والنصرة والمؤازرة ، و"الراعي" وهو الحافظ المؤتمن الملتزم صلاح ما قام عليه وما هو تحت نظره^(٣) ، و"العامل" إشارة إلى أنه إنما استعمل ليعمل ويجهد لا ليكون أكلاً شارباً مستريحاً ، ولم نستخدم كلمة "سلطة" للتعبير عن مكنة الأمر والنهي واتخاذ القرارات ذلك أنها مشتقة من "السلطة" وهي القهر والغلبة^(٤) ، وإنما استخدمنا كلمة "ولاية" لأنها تعني الحب والنصرة والمؤازرة إشارة إلى غرض ما تتضمنه من أمر ونهي وقرار ، كما أسمىنا "الإدارة تعاوناً وتناصرًا"^(٥) نصاً منا على روحها التي تعمل بها وغايتها التي تستهدفها ، ولقّب كبار موظفينا أنفسهم بالقباب تنم عن الخدمة ، فلقب الوزراء بـ "قوام الجمهور" ، ولقب الكتاب بـ "قوام الدولة" وبـ "قوام المصالح"^(٦) ، ولقب الإمام بـ "ظل الله في الأرض" ، والظل : ما يحصل عن الشاخص في ضوء الشمس ، والمراد أن الخلق يستظلون بالسلطان من حر الجور كما يستظل المستظل بظل الشجرة ونحوها من حر الشمس^(٧) ، ولعل أصرح ما في هذا الباب أن يسمي الموظف العام بـ "الخدم" ، لأنه نص من هذه الثقافة على حقيقة مهمته وطبيعتها^(٨) .

● المطلوب من الموظف العام إسلامياً الأصلح لا مجرد الصلاح :

ولا توجب الشريعة الإسلامية على الموظف العام الالتزام بتحقيق الصالح العام من خلال عمله فقط ، بل إنها تجعل مشروعية بقائه في الوظيفة وكذا مشروعية أعماله التي تصدر عنه باسمها مرهونتين بتحقيق المصلحة العامة من خلال عمله ، حيث نص الفقهاء على ذلك في قاعدة فقهية مشهورة مجمع عليها ، وهي قولهم : « التصرف على الرعية منوط بالمصلحة » ، ويقصد بالإمام هنا كل من ولي أمراً من شئون المسلمين خاصاً كان أم عاماً ، والمصلحة المقصودة في القاعدة هنا ليست مطلق المصلحة

(١) الفلقشندي ، صبح الأعشى ، ج ٥ ، ص ٤٢١ .

(٢) انظر : الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٨ . الفلقشندي ، صبح الأعشى ، ج ٥ ، ص ٤٢١ ، ٤٢٢ .

(٣) النووي ، شرح مسلم . ج ١٢ ، ص ٢١٤ .

(٤) انظر : الفلقشندي ، صبح الأعشى ، ج ٥ ، ص ٤٢١ ، الموسوعة الفقهية الكويتية ، ج ٦ ، ص ١٩٦ .

(٥) انظر : ابن تيمية ، المجموع ، ج ٢٨ ، ص ٦٢ .

(٦) انظر : الفلقشندي ، صبح الأعشى ، ج ٦ ، ص ٦٧ .

(٧) المرجع السابق ، ج ٦ ، ص ٦٠ .

(٨) انظر : اس خلدون ، المقدمة ، ص ٣٠٤ - ٣٠٥ .

العامّة، بل المقصود بها أفضل مصلحة عامّة مستطاعة، بمعنى أن الشريعة الإسلامية لا تقبل من الموظف العام تقديم الصلاح وهو قادر على الأصلح، ولا ترضى منه أيضاً أن يتصرف في شئون المسلمين العامّة كما يتصرف في شأن نفسه، لأن المرء قد يتهاون في حق نفسه، لكنها تريد منه التصرف الأصلح بحسب استطاعته وقدراته، كما في حالة التصرف في مال اليتيم ومصلحته، ولذا قال الإمام الشافعي: "منزلة الإمام من الرعية منزلة الولي من اليتيم". حيث لا يقبل من ولي اليتيم إلا الأصلح في ولايته عليه^(١).

قال العزّ بن عبد السلام: «يتصرف الولاة ونوابهم بما هو الأصلح للمولي عليه درءاً للضرر والفساد وجلباً للنفع والرشاد، ولا يقتصر أحدهم على الصلاح مع القدرة على الأصلح، إلا أن يؤدي إلى مشقة شديدة، ولا يتخيرون في التصرف حسب تخيرهم في حقوق أنفسهم، مثل أن يبيعوا درهماً بدرهم، ومكيلة زبيب بمثلها، لقول الله تعالى: ﴿وَلَا تَقْرَبُوا مَالَ الْيَتِيمِ إِلَّا بِالَّتِي هِيَ أَحْسَنُ﴾^(٢)، وإن كان هذا في حقوق اليتامى، فأولى أن يثبت في حقوق عامة المسلمين فيما يتصرف فيه الأئمة من الأموال العامّة، لأن اعتناء الشرع بالمصالح العامّة أوفر وأكثر من اعتناؤه بالمصالح الخاصة» اهـ^(٣).

وقال الجويني: «إن الإمام إذا تصدى له مسلكان في مهمّ ألم، وخطب أعضل وأدلهم، وتحقق أن أحدهما لو أثره واختاره لعمت فائدته، وعظم وقعه نفعاً ودفعاً، ولو سلك المسلك الثاني لم يكن بعيداً في مقتضى الاختيار عن مدارك الرشاد، ولا جاراً لإضراراً، فلا خلاف بين المسلمين أجمعين أنه يتعين تقديم الانفع» اهـ^(٤).

• الوظيفة العامّة الإسلامية تشريف أيضاً :

وعلى خلاف ما هو شائع بين الناس وحتى بين الباحثين^(٥)، فإن الوظيفة العامّة تشريف، لكنها ليست تشريفاً مطلقاً، وإنما هي تشريف في حق من ينهض بتكاليفها وواجباتها بإخلاص وإتقان، حيث يرتفع بذلك مقامه، وتعلو منزلته بين الناس، وعند الله.

ثم إن مصادر التشريف للموظف العام بسبب الوظيفة العامّة إنما تعود إلى :

(١) انظر: السبوطي، الأشباه والنظائر، ص ١٢١، علي حيدر، درر الحكم، ج ١، ص ٥٧-٥٨.. الزرقاء، المدخل ج ٢، ص ١٠٥٠.

(٢) سورة الأنعام / ١٥٢.

(٣) العزّ بن عبد السلام، قواعد الأحكام، ج ٢، ص ٧٥.

(٤) الجويني، المعاني، ص ١٢٠-١٢١.

(٥) قال الدكتور محمد أنس، في كتابه المبادئ الأساسية للوظيفة العامّة في الإسلام، ص ٨: المفاهيم العامّة التي تقوم عليها الوظيفة العامّة في الإسلام... أولاً: إنها أمانة ومسئولية وتكليف لا تشريف، اهـ. وانظر: الهراوي، لغة الإدارة العامّة، ص ٢٨٠.

١- ذات المكلف : سواء أقلنا المكلف حقيقة وهو الله ، أم المكلف ظاهراً وهما الأمة والحاكم .
ومعلوم أن قيمة التابع إنما تنبع من قيمة المتبوع .

٢- ذات التكليف ، وذلك لأن اختيار شخص ما للوظيفة العامة دون غيره، إنما يعني أنه أفضل من الغير بسبب قدراته ومكناته، فيكون تكليفه بالخدمة العامة شهادة تفضيل له على الآخرين، أي تشريف له .

٣- موضوع التكليف : إن المهمة التي يتغيا الموظف في الوظيفة العامة الإسلامية تحقيقها هي المصلحة العامة الشرعية، وقد بين الباحث آنفاً أنها عبادة، وأنها تمثل حق الله ، وإرادته في خلقه، وفرضاً كفاً واجب الأداء، ولا شك أن مثل هذه المهمة مقدسة مشرفة تشرف حاملها وتقده طاملاً حمدياً بأمانة وإخلاص وإتقان .

٤- الحملة السابقون لهذه الوظيفة : فالموظف العام في الدولة الإسلامية ينهض بتحقيق مهمة إعمار الأرض وفق شرع الله (الخلافة) ، وهي غاية خلق الإنسان، وغاية الرسالات والمرسلين وأتباعه ، وهو في أدائه لوظيفته العامة وارث ومكمل لجهود من سبقه من الأجيال الصالحة من الأنبياء والمرسلين وأتباعهم، ولا شك أن انتماءه لمثل هؤلاء ونهوضه بذات مهمتهم تشريف له وتكريم .

٥- يزداد الموظف العام شرفاً ورفعة بالوظيفة العامة كلما أداها بإخلاص وإتقان أكثر ، وذلك لأن الوظيفة العامة نفع للآخرين بجلب مصالحهم ، ودفع المضار عنهم ، وهذا عين فعل الله في خلقه، فالموظف العام إذا يسير على سنن الشارع، عندما يؤدي وظيفته بروح الخدمة العامة، ومعنى ذلك أنه كلما كان نافعاً للآخرين أكثر كان من الله أقرب ، ولا شك أن التخلق بأخلاق الإسلام شرف وكمال، وهو غاية الشريعة .

ويدل على أن الوظيفة العامة الإسلامية تشريف ما يلي :

نص الله في القرآن الكريم في مواضع كثيرة على كون الملك والولاية نعمة وتشريفاً لصاحبهما، يستحقان منه الشكر والحمد لله المنعم بهما، ومن ذلك :

قوله تعالى : ﴿ ونريد أن نمن على الذين استضعفوا في الأرض ونجعلهم أئمةً ونجعلهم الوارثين ﴾ (١) وقوله تعالى ﴿ وإذ قال موسى لقومه يا قوم اذكروا نعمة الله عليكم إذ جعل فيكم أنبياء وجعلكم ملوكاً وآتاكم ما لم يؤت أحداً من العالمين ﴾ (٢) . وقوله تعالى ﴿ وقال الملك انتوني به

(١) سورة القصص / ٥ .

(٢) سورة المائدة / ٢٠ .

استخلصه لنفسه فلما كلمه قال إنك اليوم لدينا مكين أمين، قال اجعلني على خزائن الأرض إني حفيظ عليم، وكذلك مكنا ليوسف في الأرض يتبوأ منها حيث يشاء نصيب برحمتنا من نشاء ولا نضيع أجر المحسنين ﴿١١﴾، وقوله تعالى ﴿١٢﴾ قالوا يا ذا القرنين إن ياجوج وماجوج مفسدون في الأرض فهل نجعل لك خرجاً على أن تجعل بيننا وبينهم سداً، قال ما مكني فيه ربي خير فأعينوني بقوة أجعل بينكم وبينهم ردماً ﴿١٣﴾.

ومن السنة أيضاً :

قول النبي ﷺ «العامل في الصدقة بالحق لوجه الله عز وجل كالغازي في سبيل الله عز وجل حتى يرجع إلى أهله» (١).

وقوله أيضاً «إن المقسطين عند الله على منابر من نور عن يمين الرحمن عز وجل، وكلتا يديه يمين، الذين يعدلون في حكمهم وأهليهم وما ولوا» (٢).

ومن الآثار المروية عن الصحابة : أن عمر بن الخطاب عاتب أبا موسى الأشعري على توظيفه كاتباً نصرانياً ، وكان مما قاله له : « لا أكرمهم إذ أهانهم الله ، ولا أعزهم إذ أذلهم الله ، ولا أدنيهم إذ أقصاهم الله » ، أهـ (٣) فهنا عد عمر بن الخطاب الوظيفة العامة إكراماً وإعزازاً ، ورأى أن الكافر ليس أهلاً لذلك .

وقال عمر بن الخطاب أيضاً في وصيته لعتبة بن غزوان عندما وجهه إلى البصرة : « ... صرت أميراً مسلطاً ، وملكاً مطاعاً ، تقول فيسمع منك ، وتامر فيطاع أمرك ، فيألفها من نعمة إن لم ترفعك فوق قدرك ، وتبطرك على من دونك » أهـ (٤).

ومن عبارات العلماء في ذلك : ما قاله الماوردي : « إن الملوك أشرف الناس منصباً ، فخصوا بمواد السلطنة ، لأنها أشرف المواد كسباً » أهـ (٥).

(١) سورة يوسف / ٥٤-٥٦.

(٢) سورة الكهف / ٩٤-٩٥.

(٣) أخرجه أحمد في مسنده، ج ٣، ص ٤٦٥.

(٤) أخرجه مسلم في صحيحه، ج ١٢، ص ١١٢.

- قال النووي في شرح مسلم، ج ١٢، ص ١١٢ : « إن هذا الفضل إنما هو لمن عدل فيما نقله من خلافة أو إمارة أو قضاء أو حسبة أو نظر على يتيم أو صدقة أو وقف ... » أهـ.

(٥) ابن تيمية ، المجموع ، ج ٢٥ ، ص ٣٢٦-٣٢٧.

(٦) أخرجه الطبري في التاريخ ، ج ٣ ، ص ٥٩٣.

(٧) الماوردي ، قوانين الوزارة ، ص ٦٨.

وقال الغزالي : « واختار (الله) الملوك لحفظ العباد من اعتداء بعضهم على بعض ... وأحلهم أشرف محل بقدرته ، اهـ^(١) .

ولا يعكز على كون الوظيفة العامة تشریفاً ما ورد من أحاديث نبوية تدل بظاهرها على ذم تولي بعض الوظائف العامة ، والتحذير منها ، من مثل قوله ﷺ : « أفلحت ... إن لم تكن أميراً ولا جابياً ولا عريقاً »^(٢) ، اهـ ، وكذا قوله : « من جعل قاضياً بين الناس فقد ذبح بغير مسكين »^(٣) وذلك لأن مثل هذه الأحاديث إنما يقصد بها بيان عظم المسؤولية في الوظائف العامة ، وأما العاقبة التي تخوف منها هذه الأحاديث لمن يتولى هذه الوظائف فإنما هي لمن لا يؤدي حق الله فيها ، فيخون أمانة التكليف ، ويتخذ الوظيفة مغنماً لا خدمة .

قال السرخسي : « والذي روي من ذم العُشار محمول على من يأخذ مال الناس ظلماً ، كما هو في زماننا ، دون من يأخذ ما هو حق ، وهو الصدقة ، اهـ^(٤) .

(١) الغزالي ، التبر المسبوك ، ص ٤٩ .

(٢) أخرجه الإمام أحمد في مسنده ، ج ٤ ، ص ١٣٣ .

(٣) أخرجه أبو داود في سننه ، ج ٩ ، ص ٤٨٦ .

(٤) السرخسي ، المبسوط ، ج ٢ ، ص ١٩٩ .

الفصل الثالث

إنشاء الوظيفة العامة وترتيبها

المبحث الأول : إنشاء الوظيفة العامة.

المبحث الثاني : تحليل الوظائف العامة

وترتيبها.

المبحث الأول

إنشاء الوظيفة العامة

إن أصل الوظائف العامة الذي ترجع إليه هو وظيفة الإمامة أو الخلافة ، فهي الوظيفة الأم الجامعة لكل الوظائف العامة ، وكل وظيفة عامة هي فرع من هذا الأصل وعائدة إليه ، وإن ابتداء أمر الوظيفة العامة إنما يكون بتقسيم هذه الوظيفة الأم إلى مهمات ومصالح كبرى - أو مرافق عامة بلغة اليوم - تسهيلاً للقيام بها ، لأن من المستحيل أن ينهض بها فرد واحد وهو الإمام كما تقرر سابقاً في مطلب أهمية الوظيفة ، ثم تقسم هذه المهمات والمصالح الكبرى بدورها إلى مهمات ومصالح أصغر أو أخص ، وهكذا دواليك ،^(١) بحيث يكون كل من يشغل منصباً أو وظيفة من هذه الوظائف مسئولاً عما يتفرع عن وظيفته من وظائف ومهمات وعمن يشغلها ويؤديها من موظفين^(٢).

والأصل أن الذي يقسم الوظائف الكبرى إلى وظائف أخص منها محددات واجباتها واختصاصاتها ومستولياتها إنما هو الإمام أو من ينوبه لذلك^(٣) ، بحسب المصلحة وحسن النظر للمسلمين ، من غير إسراف في إنشاء الوظائف ولا تقتير ، بل إن القاعدة التي تحكمه في إنشاء الوظائف العامة إنما هي الحاجة

(١) قال ابن خلدون في المقدمة ، ص ١٧٣ : « فاعلم أن الخطط الدينية الشرعية من الصلاة والفتيا والقضاء والجهاد والخسبة كلها مندرجة تحت الإمامة الكبرى التي هي الخلافة فكانها الإمام الكبير والأصل الجامع ، وهذه كلها متفرعة عنها ، ودخلت فيها ، لعموم نظر الخلافة ، وتصرفها في أحوال الملة الدينية والدنيوية وتنفيذ أحكام الشرع فيها على العموم »^١ هـ. وقال في ص ١٨٥ : « أعلم أن السلطان في نفسه ضعيف يحمل أمراً ثقيلاً ، فلا بد له من الاستعانة بأبناء جنسه ... وهو إما أن يستعين في ذلك بسيفه أو قلعه أو رأيه أو معارفه أو بحجانه عن الناس ... وقد يتفرع كل واحد منها إلى فروع كثيرة كالقلع يتفرع إلى قلم الرسائل والمخاضيات وقلم الصكوك والإقتضاعات وإلى قلم الغناسيات ، وهو صاحب الخبايا والعطاء وديوان الجيش ، وكاتيب يتفرع إلى صاحب الحرب وصاحب الشرطة وصاحب البريد وولاية الشغور ، ثم اعلم أن الوظائف السلطانية في هذه الملة الإسلامية مندرجة تحت خلافة ، لأشتمال منصب الخلافة على الدين والدنيا »^١ هـ.

(٢) قال ابن خلدون في المقدمة ، ص ١٨٧ : « وكل خطة أو رتبة من رتب الملك والسلطان فإليها يرجع إلا أن الأرفع منها ما كانت الإعانة فيه عامة ... وأما ما كان خاصاً ببعض الناس أو ببعض الجهات فيكون دون الرتبة الأخرى ، فيكون صاحبها تبعاً لأهل النظر العام وتكون رتبته مرؤوسة لأولئك »^١ هـ.

وقال الماوردي في الأحكام السلطانية ، ص ٣٦ : « إذا اجتمع عموم التقدير وخصومه في الولايات السلطانية كان عموم التقدير محمولاً في العرف على مراعاة الأخص وتصفحه (يعني الرقابة والإشراف) ، وكان حضور التقدير محمولاً على مباشرة العمل وتنفيذه »^١ هـ. (٣) قال ابن خلدون في المقدمة ، ص ١٧٣ : « وله (أي لمنصب الخلافة) على كل حال مراتب خادمة ، ووظائف تابعة تتعين خطتها ، وتتوزع على رجال الدولة ووظائف ، فيقوم كل واحد بوظيفته ، حسبما يعينه الملك الذي تكون يده عالية عليهم فيتم بذلك أمره ، ويحسن قيامه بسلطانه »^١ هـ.

وقال في ص ١٧٤ : « وأما الفتيا ، فللخليفة تفحص أهل العلم والتدريس ، ورد الفتيا إلى من هو أهل لها ، وإعانتة على ذلك ، ومنع من ليس أهلاً لها وزجره »^١ هـ.

وقال الماوردي في الأحكام السلطانية ، ص ٣٧ ، ٣٦ : « ولا يجوز (لأمير الإقليم ذي النظر العام) أن يفرض لجيش مبيتاً (ينشئ وظائف عسكرية) إلا بأمر (يعني بإذن من الإمام) »^١ هـ.

إليها قياماً بمصالح المسلمين على أتم وجه وأحسنه ، ولذا وجب أن لا تنشأ وظيفة إلا عند الحاجة إليها ، لأن الوظائف العامة محكومة في وجودها بالحاجة إليها ووجود دواعيها من المهمات والمصالح العامة المطلوب إنجازها ، هذا أولاً، ووجب ثانياً أن تلغى الوظيفة بانتفاء الحاجة إليها .

ويترتب على ذلك أن الوظيفة سابقة في الوجود على الموظف ، وهي التي تستدعي وجوده لا العكس ، وهذا يعني أنه لا يجوز استحداث وظائف عامة لا حاجة لها من أجل تشغيل أفراد الجمهور وتأمين أعمال لهم ، إذ لا يجوز أن تتخذ عملية إنشاء الوظائف العامة كوسيلة للقضاء على البطالة، بل يجب أن تخضع هذه العملية وتبني على غلتها الصحيحة وهي الحاجة والمصلحة العامة ، وإلا أضر ذلك بالعمل من حيث التكاليف والقدرة على تحقيق الأهداف والمصالح المرصود لها ، وذلك لأن عدد العاملين عندئذ سيكون أكثر من حاجة العمل ، وهذا يعني : إسرافاً في إنفاق الأموال العامة ، حيث تعطى كرواتب وأجور لموظفين لا حاجة لهم حقيقة ، كما يعني أنه من أجل استيعابهم في العمل لا بد من القيام بأحد تدبيرين كليهما مفسدة :

أما الأول : فاستيعابهم بتقليل الواجبات لكل وظيفة من وظائف العمل ، ولذلك آثار سلبية على صعيد دافعية الموظف للعمل ، حيث يشعر عندئذ بأن عمله أقل من قدرته ولا يحقق له الرضا عن نفسه واحترامه لذاته ، فيحبط وينعكس ذلك على أدائه فيقل إنتاجه وتفاعله مع عمله .

كما أن قلة واجبات الوظيفة يعني توفر أوقات فراغ للموظفين، يستغلونها في غير صالح العمل، كاللهم ، وتحقيق المصالح الخاصة ، والقييل والقال ، كما أنها تهيم الوقت الكافي لتكون التنظيمات غير الرسمية أو الشللية في التنظيم ، وتعظم من حجم الصراعات فيه ، وكل ذلك مما يضر بالعمل .

ولذا يدعو علماء الإدارة اليوم في أحدث نظرياتهم وبحوثهم إلى ما يعرف بـ "إغناء العمل" أي إثراء واجباته كما ونوعاً، بحيث يكون محققاً للرضا النفسي للموظف، من خلال شعوره بأن ما يقوم به من عمل موافق لقدراته وفيه إنجاز يشعره باحترامه لذاته ، فيزداد بذلك إنتاجه في عمله وإبداعه فيه^(١) .

وأما الثاني : فاستيعابهم بواسطة استحداث وظائف بواجبات جديدة زائدة عن الواجبات اللازمة لتحقيق أهداف العمل ، وهذا يعني تطويراً للإجراءات اللازمة لإنجاز المعاملات وتقديم الخدمات العامة ، وفيه من الإسراف في النفقات والتأخر في تقديم الخدمة للجمهور ما لا يخفى، وكلاهما ضرر واجب الإزالة .

(١) انظر : القريوتي ، المفاهيم الحديثة في الإدارة ، ص ٨٢ ، ٢٠٨ .

وفي كل ما سلف يقول الماوردي : « ألا يستكثر (الإمام) من العمال ، ولا يستخلف على الرعية منهم إلا العدد الذي لا يجد منهم بدا ، فإن في الاستكثر منهم فوق الحاجة ضرورياً من الفساد :

أولها : أنهم إذا كثروا ، كثرت أرزاقهم ومؤونتهم على بيت المال ، فشغلت المال عن الأوجب الأولى ، واللاحق الأخرى ، وأضر ببيت المال .

والثانية : أنهم إذا كثروا ، كثرت مكاتبهم وكتبهم وكتب الأمناء عليهم ، والشكايات منهم ، والرجائع عليهم ، فشغل ذلك الملك عن كثير مما هو أولى وأحق وأجدر وأخلق .

والثالثة : أنهم إذا كثروا ، كانوا من اتفاق على الرشد والفلاح والأمانة والصلاح والعفة والعفاف أبعد ، لأن الأمناء المختارين والكفاة المتقدمين في كل عصر وزمان ووقت وأوان أعززة قليلون فالواجب أن يستقل منهم ما أمكن وتيسر وراج بهم العمل . . . وذلك أن الله لم يبعث رسلاً إلا واحداً بعد واحد في الأيام المتطاولة ، والمدد المتراخية ، وعند امتساس الحاجة الضرورية من الخلق جميعاً إليه ، ودثور الشريعة ، ووقوع الفترة ، اهـ (١) .

وقال أيضاً : « اقتصر من الأعوان بحسب حاجتك إليهم ، ولا تستكثر منهم لتكثر بهم ، فلن يخلو الاستكثر من تنافر (صراع) يقع به الخلل ، أو اتفاق (شللية) يستاكل به العمل ، وليكن أعوانك وفق عملك ، فإنه أنظم للشمل (لأنه يقلل الصراع ، ويضيق نطاق الإشراف فتسهل الرقابة وتؤتى أكلها) ، وأجمع للعمل ، وأبلغ للاجتهاد (الإبداع) ، وأبعث للنصح ، اهـ (٢) .

وقال في معرض كلامه عن إصلاح الموظفين : « ألا يدعهم (الإمام) أياماً طويلة ، وأوقاتاً متتابعة فراغاً لا شغل لهم غير الراحة ، والأكل والشرب والدعة ، حتى يصرفهم في شغل تحمد عاقبته ، وتجدي عائدته على المملكة والديانة ، فإن الراحة الطويلة ، والخصف والدعة ، يرخي مفاصلهم ، وينعم أبدانهم ، ويثقل أجسامهم ، ويعودهم العجز والفشل والضعف والكسل ، ثم عند الفراغ الطويل يذكرون فنوناً من الفساد ، اهـ (٣) .

ويدل أيضاً لارتباط إنشاء الوظائف بالحاجة ارتباط المسبب بالسبب ما ذكره الفقهاء في باب الوقف من أنه لا يجوز إحداث وظيفة في الوقف إلا إذا دعت الحاجة إليها ، حيث يقول ابن عابد :

(١) الماوردي ، نصيحة الملوك ، ص ٣٤٧ - ٣٤٨ .

(٢) الماوردي ، قوانين الوزارة ، ص ١٤٣ .

(٣) الماوردي ، نصيحة الملوك ، ص ٣٢٩ - ٣٣٠ ، بتصرف .

اعلم أن عدم جواز الإحداث مقيد بعدم الضرورة، أما ما دعت إليه الضرورة، واقتضت المصلحة، فيرفع إلى القاضي، ويثبت عنده الحاجة، فيقرر من يصلح لذلك، ويقدر له أجر مثله، أو يأذن للناظر في ذلك، اهـ^(١).

ويلاحظ في هذا النقل أيضاً كيف يسبق إنشاء الوظيفة البحث عن شاغلها، بمعنى أن الوظيفة هي الأسبق في الوجود، وهي التي تستدعي إيجاد الموظف لا العكس.

• دور أهل الحل والعقد أو جمهور المسلمين في إنشاء الوظائف العامة :

ثبت آنفاً أن الذي يتولى إنشاء الوظائف العامة في الدولة إنما هو الإمام أو من ينسب إليه لذلك من أصحاب الاختصاص والدراية، لكن السؤال الآن : هل ثمة دور لأهل الحل والعقد الممثلين للأمة في ذلك أم لا ؟

للإجابة على هذا السؤال لا بد من تذكّر الحقائق التالية :

أولاً : إن الذي ينشئ وظيفة الإمامة الكبرى أو الخلافة - التي تتفرع عنها كل الوظائف العامة - ويختار شاغلها (الإمام) ويعينه فيها إنما هي الأمة ممثلة بأهل الحل والعقد^(٢).

ثانياً : إن الواجبات والمهام التي ينهض الإمام وأعوانه بأدائها إنما هي في الأصل واجبات الأمة، كلفها الله بها، فقامت - ممثلة بأهل الحل والعقد - بتوكيل الإمام بها^(٣).

ثالثاً : إن المصلحة العائدة من وراء هذه الواجبات والمهام إنما ترجع إلى الأمة، فهي المقصودة بها لا الإمام وأعوانه^(٤).

رابعاً : سمي العلماء المسلمون هذه الواجبات بـ "الفروض الكفائية"، وعنوا بذلك : أن هذه الواجبات دينية كانت أم دنيوية لا يتوجه التكليف بها إلى فرد من أفراد المجتمع بعينه، بل يتوجه إلى أفراد الأمة كافة، ويتعين أداؤها على القادرين منهم، وهم في الغالب أهل الولاية والسلطان وعلى رأسهم الإمام، حتى إذا عجزوا أو عدموا في ظرف ما، توجه الوجوب والتكليف على القادرين من

(١) ابن عابدين، الحاشية، ج٤، ص ٤٣٥، بتصرف.

(٢) انظر : أبو يعلى، الأحكام السلطانية، ص ١٩.

(٣) انظر : ابن تيمية، السياسة الشرعية، ص ١٣-١٤.

(٤) انظر : العزيز عبد السلام، قواعد الأحكام، ج١، ص ٦٤.

الجمهور إما معونة للإمام أو قياماً بالدور كاملاً ، فإذا لم يقم بالفرض الكفائي أحد من القادرين عليه سواء من أهل الولاية أو جمهور المسلمين أنموا جميعاً^(١) .

فإذا علمنا أن إنشاء الوظائف العامة من فروض الكفايات ، بل هي من أهمها ، لأنها الوسيلة للقيام بهذه الفروض ، وجمعنا مع ذلك ما سلف من حقائق ، ثبت أن للامة ممثلة بأهل الحل والعقد الحق في مشاركة الإمام في إنشاء الوظائف العامة والرقابة عليها ، باعتبار أنها صاحبة الحق ابتداء في القيام بالمصالح العامة أو الفروض الكفائية ، وصاحبة المصلحة المترتبة عليها ، وصاحبة الحق في إنشاء الوظائف العامة استقلالاً عند غيبة الإمام أو عجزه .

فإنشاء الوظائف للامة ابتداء : مصلحة واختصاصاً ، لكنها أنابت فيه الحاكم . أما " مصلحة " فيدل عليه : أن الفقهاء نصوا على أن الوظيفة لا تلغي ، وكذا لا ينعزل شاغلها بموت الإمام الذي أنشأها وعين شاغلها ، وعللوا ذلك بأن هذا الموظف إنما يعمل لحق المسلمين لا لحق الإمام ، قال الخرشي : « وأما القاضي فلا ينعزل بموت الخليفة ، لأنه لم يتول لمصلحة الخليفة ، وإنما ولايته عامة لمصالح المسلمين » اهـ^(٢) .

وأما " اختصاصاً " فيدل عليه : أن الفقهاء نصوا على وجوب أن يقوم جمهور المسلمين عند عجز الإمام أو غيبة الدولة الإسلامية بإنشاء الوظائف العامة ، وتعيين من يشغلها من أهل الأمانة والقوة ، حفاظاً على المصالح العامة للمسلمين ، ومنعاً لها من أن تتوقف أو تعطل .

قال الكمال بن الهمام : « في بعض بلاد المسلمين ، غلب عليهم الكفار ، كقرطبة في بلاد المغرب الآن ، يجب عليهم أن يتفقوا على واحد منهم يجعلونه والياً ، فيولي قاضياً ، أو يكون هو الذي يقضي بينهم ، وكذا ينصبوا لهم إماماً يصلي بهم الجمعة » اهـ^(٣) .

وقال الجويني : « فإذا شغل الزمان عن كاف مستقل بقوة ومنه (إمام) ، فكيف يجري قضايا الولايات ، وقد بلغ تعذرها منتهى الغايات ؟ فنقول : أما ما يسوغ استقلال الناس فيه بأنفسهم ، كعقد الجمع ، وجر العساكر إلى الجهاد ، واستيفاء القصاص في النفس والطرف ، فيتولاه الناس عند خلو الدهر ،

(١) انظر : الجويني ، الغياني ، ص ١٩٢ ، ١٩٦ ، ٢٣٧ ، ٢٤٩ ، ٢٥٠ ، ابن تيمية ، المجموع ، ج ٢٥ ، ص ١٧٦ ، انسيوطي ، الأشباه والنظائر ، ص ٤١٠ .

(٢) الخرشي ، الحاشية ، ج ٧ ، ص ١٤٤ ، وانظر : الكاساني ، البدائع ، ج ٧ ، ص ١٦ ، الشرييني ، مغني المحتاج ، ج ٤ ، ص ٣٨٣ ، ابن قدامة ، المغني ، ج ١١ ، ص ٤٧٩ .

(٣) الكمال ، فتح القدير ، ج ٧ ، ص ٢٦٤ ، بتصرف ، وانظر : ابن عابدين ، الحاشية ، ج ٥ ، ص ٣٦٩ .

فيستحيل أن يؤمروا بالقعود عما يقتدرون عليه من دفع الفساد ، فإنهم لو تقاعدوا عن الممكن عم الفساد البلاد والعباد » اهـ^(١) .

وقال أيضاً : « إن كل واقعة وقعت في الإسلام تعين على ملتزمي الإسلام أن يقيموا أمر الله فيها ، إما بانفسهم إذا فقدوا من يليهم ، أو بأن يتبعوا أمر واليهم ، فالمسلمون هم المخاطبون ، والإمام في التزام أحكام الإسلام كواحد من الأنام ، ولكنه مستتاب في تنفيذ الأحكام » اهـ^(٢) .

ثم إن هذه المشاركة من الأمة ممثلة بأهل الحل والعقد في إنشاء الوظائف العامة تنوع صوراً واشكالاً اليوم ، بحسب قدرات أهل الحل والعقد وخبراتهم ، وبحسب مقتضيات المصلحة العامة ، فقد تكون قياماً بالدور بشكل مباشر عن طريق التشريع وسن القوانين المتعلقة بالأمر ، وقد تكون عن طريق إجازة ما يقدمه الإمام أو السلطة التنفيذية من ذلك لمجلس الحل والعقد ، وقد تكون أيضاً عن طريق تفويض الإمام ومن ينوبه من أهل الاختصاص من رجال الإدارة العامة للقيام بالدور كاملاً مع احتفاظ أهل الحل والعقد بحق المراقبة والمحاسبة^(٣) .

• الوظائف العامة الإسلامية هي الوظائف المشروعة مقصداً وواجبات :

كما يشترط في الوظيفة عند إنشائها لتتأهل الاعتبار الشرعي أن يكون مقصدها الذي أنشئت لتحقيقه مشروعاً ، وكذا واجباتها ومسئولياتها يجب أن تكون مشروعة أيضاً ، لأنها إذا لم تكن شرعية في مقصدها أو في واجباتها لا تسمى إسلامية ، ولا يصح انتمائها لوظائف الدولة الإسلامية ، إذ كل ما في هذه الدولة من تصرفات وأفعال للمكلفين ينبغي أن يكون موافقاً لهدي الله سبحانه مشمولاً بسيادته ، محققاً لمقاصده في خلقه ، ومن ذلك الوظائف العامة ، قال ابن تيمية : « والولايات كلها ، وفروع هذه الولايات إنما شرعت للأمر بالمعروف والنهي عن المنكر »^(٤) اهـ وقال أيضاً : « وجميع هذه الولايات هي في الأصل شرعية ومناصب دينية » اهـ^(٥) .

وعليه أبطل الفقهاء الوظائف المنكرة في مقاصدها أو واجباتها ، ومن ذلك : قول السبكي عن وظيفة كانت في عصره ، وكان مقصودها خدمة الأمير بحمل نعله : « البَشْمَقْدَار : وهو من أقبح البدع ،

(١) الجويني ، الغياثي ، ص ٢٤٩ - ٢٥٠ ، بتصرف .

(٢) المرجع السابق ، ص ١٩٦ .

(٣) انظر : طلبية ، الوظيفة العامة ، ص ١٧٥ .

(٤) ابن تيمية ، المجموع ، ج ٢٨ ، ص ٨٠ ، بتصرف .

(٥) المرجع السابق ، ج ٢٨ ، ص ٦٨ .

لأنه موضوع لحمل نعل الأمير ، وذلك من الرعونة والحقق ، اهـ^(١) .

وقوله عن وظيفة السقا : « السقا : واليهام أمر المشروب ، وهم من أقبح البدع والتنطع في الدنيا ، ونذكر الساقى أنه لا يحل لساق يؤمن بالله واليوم الآخر أن يحضر لخدمته منكراً يشربه ، اهـ^(٢) .

وقال ابن فرحون : القاضي يوليه الإمام القضاء ، ويشترط عليه ألا يحكم إلا بمذهب إمام معين ، فيقول له : قد وليتك القضاء على ألا تحكم إلا بمذهب مالك مثلاً ، يشترط ذلك عموماً في جميع الأحكام ، فالعقد باطل ، والشرط باطل ، وقال أهل العراق : تصح الولاية ، ويبطل الشرط ، دليلنا : أن هذا شرط ينافي مقتضى العقد ، فإن العقد يقتضي أن يحكم بالحق عنده ، وهذا الشرط قد حجبه عليه ، واقتضى أن يحكم بمذهب إمامه وإن بان له الحق في سواه ، اهـ^(٣) .

ويظهر من خلال هذا النقل كيف أن واجبات الوظيفة المخالفة للشرع تلغي اعتبار الوظيفة شرعاً عند طائفة من الفقهاء ، أو أنها (أي الواجبات) تبطل ، وتبقى الوظيفة معتبرة شرعاً ، لكن بدونها ، عند طائفة أخرى منهم ، لكن الجميع متفقون على أن الوظيفة لا يمكن أن تظل مشروعة مع وجود مثل هذه الواجبات غير المشروعة .

ويتحصل مما سبق أنه يشترط للوظيفة العامة حتى تكون مشروعة في إنشائها أربعة شروط :

الأول : أن يتولى إنشاءها الإمام أو من ينوبه من أهل الخبرة والدراية .

الثاني : أن يحظى ذلك الإنشاء بموافقة الأمة ممثلة بأهل الحل والعقد .

الثالث : أن تكون الوظيفة العامة المنشأة مشروعة في مقصودها وواجباتها .

الرابع : أن يكون إنشاؤها لحاجة عامة .

(١) السبكي ، مفيد النعم ، ص ٣٥ .

(٢) المرجع السابق ، ص ٣٦ ، بتصريف .

(٣) ابن فرحون ، التبصرة ، ج ١ ، ص ١٦-١٧ ، بتصريف ، وانظر : ابن قدامة ، المغني ، ج ١١ ، ص ٤٨٢ .

المبحث الثاني

تحليل الوظائف العامة وترتيبها

تعقب عملية إنشاء الوظائف العامة عمليتان في غاية الأهمية ، وهما : تحليل الوظائف العامة وترتيبها .

ويقصد بتحليل الوظائف العامة في علم الإدارة : تحديد مهام وواجبات ومسؤوليات كل وظيفة عامة، وكذا تحديد جملة المعارف والمهارات والقدرات اللازم توافرها في شاغل الوظيفة ، بحيث يتمكن من أداء واجباتها ومهامها بشكل فعال كفو^(١) . وبعبارة أخرى، فنحن في تحليل الوظائف العامة نحدد واجبات ومسؤوليات الوظيفة ، ثم نبني على ذلك ونحدد شروط التعيين فيها من مؤهلات وقدرات، ثم إذا انتهينا من تحليل الوظائف أمكننا ترتيبها أو تصنيفها ، وهي العملية الثانية ويقصد بها : تقسيم الوظائف العامة إلى أنواع، وتجميعها في مجموعات وفئات ، على أساس تشابه أفراد كل نوع أو مجموعة منها في صفة أو أكثر ، سواء أكان وجه الشبه هذا عائداً إلى الواجبات والمسؤوليات أو إلى المؤهلات والقدرات أو إلى كليهما معا^(٢) ، وهاتان العمليتان - أعني تحليل الوظائف وترتيبها - مهمتان وضرورتان لتحقيق الأهداف التالية في ميدان الوظيفة العامة وهي :

١- مراقبة الموظف ، وتقييم أدائه : إذ يستحيل ذلك من غير التحديد الدقيق لواجباته ومسؤولياته المنوطة به في وظيفته التي يشغلها .

٢- تأديب الموظف، وذلك يستلزم تحديد المسؤولية المنوطة به في الوظيفة أولاً .

٣- وضع نظام أجور يحقق العدل والمساواة، وذلك بالنظر إلى التفاوت بين الوظائف العامة من حيث واجباتها ومؤهلات شاغليها والصعوبات في أدائها .

٤- اختيار الأصلح من المتقدمين لشغل الوظائف العامة، وذلك لا يمكن إلا بعد معرفة واجبات كل منصب والمؤهلات المطلوبة لتحقيقها .

٥- إعداد الموظفين وتدريبهم^(٣) .

(١) انظر : نعيم نصير، بحث "المنظور الإسلامي لإدارة الموارد البشرية" ، ص ٣ ، القطب، نظام الإدارة في الإسلام، ص ١٣٤-١٣٥ .

(٢) انظر : طلبة ، الوظيفة العامة ، ص ١٧٤ ، كنعان، القانون الإداري الأردني، ج٢ ، ص ١٩ .

(٣) انظر : طلبة ، الوظيفة العامة، ص ١٧٤-١٧٦ ، كنعان، القانون الإداري الأردني ، ج٢ ، ص ٢٠-٢٢ ، القطب ، نظام

الإدارة في الإسلام، ص ١٣٤-١٣٥ .

والسؤال الآن - وقد تبين مدى أهمية هاتين العمليتين، وانسحاب أثرهما على أحكام الوظيفة العامة - هو : هل عرف المسلمون في فقههم النظري وإداراتهم العامة العملية "تحليل الوظائف العامة" و "ترتيبها" ؟ وهل تبينوا أهميتهما في الوظيفة العامة ؟ أم أن ذلك أمر حديث معاصر، لم تسبق إليه إدارة الدولة الحديثة، كما يدعي علماء الإدارة العامة اليوم ؟، وللإجابة على هذا السؤال يعقد الباحث ثلاثة من المطالب :-

المطلب الأول : تحليل الوظائف العامة وصفاً.

لقد تبين بعد البحث أن المسلمين : فقهاء ورجال حكم وإدارة قد عرفوا هاتين العمليتين، كما عرفوا مدى أهميتهما في ميدان الوظيفة العامة، فقيماً يتعلق بـ "تحليل الوظائف العامة" نرى أن الفقهاء في كتبهم عندما يتحدثون عن الولايات والوظائف العامة كالإمامة والقضاء والفتيا وإمارة الجهاد وولاية المظالم وولاية الحسبة وجبي الصدقات والخراج وغيرها من الوظائف التي عرفتھا الدولة الإسلامية، نجدهم يحددون مهام وواجبات ومسئوليات كل وظيفة منها تحديداً دقيقاً يميز بينها وبين غيرها من الوظائف^(١).

كما أنهم ينصون على أن المرجع في تحديد واجبات كل وظيفة ومسئولياتها إنما هو الإمام، بحسب المصلحة وحسن النظر للمسلمين ، وينصون أيضاً على أن واجبات ومسئوليات كل وظيفة قد تتغير اتساعاً وضيقاً، بحسب ما تقتضيه مصلحة العمل ، ولذا شاع عندهم أن الولايات والوظائف العامة تتقيد وتتخصص موضوعاً ومكاناً^(٢).

(١) من ذلك أن السبكي في كتابه معيد النعم ، ص ٨٣ - ٨٥ ، قسم وظائف التعليم إلى ثلاثة وظائف كما هي في عصره مبيناً واجبات ومسئوليات كل وظيفة منها بحيث لا تلتبس وظيفة بأخرى ، حيث قال : "المدرس : وحق عليه أن يحسن إلقاء الدروس وتفهمه للحاضرين ... : المعيد : عليه قدر زائد على المدرس ؛ من تفهيم بعض نصية . ونفعهم ، وعمل ما يقتضيه لفظ الإعادة ، وإلا فهو والفقير (المدرس) سواء ، فما يكون قد شكر الله تعالى على وظيفة الإعادة ، المفيد عليه أن يعتمد ما يحصل به في الدرس فائدة : من بحث زائد على بحث الجماعة ونحو ذلك ، وإلا ضاع لفظ الإفادة وخصوصيتها ، وكان اخذ العوض في مقابلتها حراماً " اهـ .

وبين ابن خلدون واجبات ومسئوليات وظيفة القائم بديوان الأعمال والجبائيات في المقدمة ، ص ١٩٢ ، فقال : "اعلم أن هذه الوظيفة من الوظائف الضرورية للملك ، وهي : القيام على أعمال الجبائيات ، وحفظ حقوق الدولة في الدخل والخرج ، وإحصاء العسكر بأسمائهم ، وتقدير أوزانهم ، وصرف أعطياتهم في إبانتهما ، والرجوع في ذلك إلى القوانين التي يرتبها قومة تلك الأعمال وقهارة الدولة ، وهي كلها مسطورة في كتاب شاهد بتفاصيل ذلك في الدخل والخرج ، مبني على جزء كبير من الحساب ، لا يقوم به إلا المهرة من أهل تلك الأعمال ، ويسمى ذلك الكتاب بالديوان " اهـ .

(٢) انظر ، الكمال ابن الهمام ، فتح القدير ، ج٧ ، ص ٢٥٤ - ٢٥٥ ، الخرشبي ، الخاشبة ، ج٧ ، ص ١٤٤ ، ابن قدامة ، المغني ، ج١١ ، ص ٤٧٢ ، ٤٨١ .

قال الخرشبي المالكي في حاشيته ج٧ ، ص ١٤٤ . "بحوز للإمام الأعظم أن . يصب في مملكته قاضيين فأكثر ، كل منهما أو منهم يحكم بنوع من أنواع الفقه كقاضي الأنكحة وما يتعلق بها ، وقاضي الشرطة ، وقاضي المياه وما أشبه ذلك ، وهذا ساء على أن ولاية القضاء تنعقد عامة وخاصة ... وإذا قبل تنعقد عامة وخاصة بحوز للخليفة أن يستثنى على القاضي أن لا يحكم في قضية بعينها أو لا يحكم بين فلان وفلان " اهـ .

قال ابن تيمية: "عموم الولايات وخصوصها، وما يستفيدة المتولي بالولاية، يتلقى من الالفاظ والاحوال والعرف، وليس لذلك حد في الشرع، فقد يدخل في ولاية القضاء في بعض الامكنة والازمنة ما يدخل في ولاية الحرب في مكان وزمان آخر، وبالعكس، وكذلك الحسبة وولاية المال.... وإذا كان كذلك: فولاية الحرب في عرف هذا الزمان في البلاد الشامية والمصرية تختص بإقامة الحدود التي فيها إتلاف مثل قطع يد السارق وعقوبة المحارب ونحو ذلك، وقد يدخل فيها من العقوبات ما ليس فيه إتلاف كجلد السارق، ويدخل فيها الحكم في المخاصمات والمضاربات، وداواعي التهم التي ليس فيها كتاب وشهود، كما تختص ولاية القضاء بما فيه كتاب وشهود، وكما تختص بإثبات الحقوق والحكم في مثل ذلك، والنظر في حال نظار الوقوف وأوصياء اليتامى، وغير ذلك مما هو معروف، وفي بلاد أخرى كبلاد المغرب: ليس لوالي الحرب حكم في شيء، وإنما هو منفذ لما يأمربه متولي القضاء... وأما المحتسب فله الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر مما ليس من خصائص الولاية والقضاة وأهل الدبران ونحوهم... فمن أدى فيه الواجب وجبت طاعته فيه" اهـ^(١).

وقال ابن قدامة: " ويجوز للإمام أن يولي الساعي جبايتها (أي الزكاة) دون تفرقتها ، ويجوز أن يولي جبايتها وتفرقتها" اهـ^(٢).

وقال الماوردي: " قال أبو عبدالله الزبيرى : لم تزل الأمراء عندنا بالبصرة برهة من الدهر يستقضون قاضياً على المسجد الجامع يسمونه قاضي المسجد ، يحكم في مائتي درهم أو عشرين ديناراً فما دونها ، ويفرض النفقات ، ولا يتعدى موضعه ، ولا ما قدر له " اهـ^(٣).

كما نص الفقهاء على أن من شروط صحة التقليد في وظيفة من الوظائف العامة أن يكون المتولي على علم بطبيعة العمل وواجباته ومسئوليته، ويعبرون عن ذلك برسوم العمل وحقوقه، حتى إذا جهل ذلك فسد تقليده. قال الماوردي: " العمل الذي تقلده (يعني العامل) ، وهذا يعتبر فيه ثلاثة شروط: أحدها: تحديد الناحية (مكان العمل) ، بما يتميز به عن غيرها ، والثاني: تعيين العمل الذي يختص بنظره فيها من جباية أو خراج أو عشر، والثالث: العلم برسوم العمل وحقوقه على تفصيل ينتفي عنه الجهالة، فإذا استكملت هذه الشروط الثلاثة في عمل علم به الولي والمولي صح التقليد ونفذ " اهـ^(٤).

(١) ابن تيمية، المجموع، ج٢٨، ص ٦٩٦٨.

(٢) ابن قدامة، المغني، ج٧، ص ٣١٩.

(٣) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٩٣، وانظر: ابن قدامة، المغني، ج١١، ص ٤٨١.

(٤) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٣٦١، التسولي، البهجة، ج١، ص ١٨، وانظر الخرشى، الحاشية، ج٧، ص ١٣٨،

شمس الدين بن قدامة، الشرح الكبير، ج١١، ص ٣٧٨.

كما أننا نستذكر من سنة المصطفى ﷺ في تولية عماله وولاته ، كيف كان يُضمّن عهود توليتهم وصايا وتوجيهات ، يحدد لهم من خلالها واجباتهم ومسئولياتهم وكذا كان يفعل خلفاؤه الراشدون من بعده ، حتى صار تحديد واجبات الوظيفة ومسئولياتها ، والنص عليها في عهد التولية عرفا دارجا مستقرا في كتابة عهود التقليد للولايات والوظائف العامة في الدولة الإسلامية في عصورها المختلفة. يشهد لذلك استعراض عهود التولية التي أوردها القلقشندي في كتابه صبح الأعشى ، والتي شملت عهود تولية من عصور الدولة الإسلامية المختلفة بدءاً من عصر النبي ﷺ وانتهاءً بعصر المؤلف .^(١)

(١) انظر : القلقشندي ، صبح الأعشى ، ج ١٠ ، ج ١١ .

- من عهود النبي ﷺ لعماله وولاته التي حدد لهم فيها واجباتهم ومسئولياتهم انظر : صحيح البخاري (١٤٩٦) عهده لمعاذ بن جبل لما بعثه والياً على اليمن ، وفي سيرة ابن هشام ، ج ٤ ، ص ١٧٧ ، ص ١٧٩ ، عهده لخالد بن الوليد لما بعثه لدعوة بني الحارث بن كعب بنجران ، ثم عهده لعمر بن حزم والياً عليهم

المطلب الثاني : تحليل الوظائف العامة توصيفاً .

وأما الجانب الآخر في تحليل الوظائف ، وهو تحديد المؤهلات والقدرات المطلوبة في شاغليها فقد اعتنى الفقهاء في كتبهم بتحديد المؤهلات والقدرات الواجب توافرها فيمن يتم اختياره لشغل وظيفة من الوظائف العامة، ويستطيع الناظر في كلامهم أن يلمس ربطهم بين تحديد واجبات ومسئوليات الوظيفة وبين ما اشترطوه من مؤهلات وقدرات في شاغليها، بحيث ينبي تحديد الثاني على تحديد الأول، بل أن بعض الفقهاء قد نص على هذا الارتباط صراحة كالماوردي والجويني وابن تيمية .

قال الماوردي : « الشروط المعتبرة في جميع الولايات وهي ثلاثة : العقل والديانة والمروءة فلا فسحة في تقليد من أخل بأحدها لقصوره على حقها، وخروجه من أهلها، وإنما يختلف ما سواها (يعني الشروط العائدة للقدرات والمؤهلات) باختلاف الولايات (يعني واجباتها ومسئولياتها) » .^(١) وقال أيضاً : « وعامل الخراج يعتبر في صحة ولايته : الحرية والأمانة والكفاية، ثم يختلف حاله باختلاف ولايته، فإن تولى وضع الخراج، اعتبر فيه أن يكون فقيهاً من أهل الاجتهاد، وإن ولي جباية الخراج، صحت ولايته، وإن لم يكن فقيهاً مجتهداً » اهـ^(٢) .

وقال الجويني : « وقد تمهد في قواعد الشرع أنا نكتفي في كل مقام (وظيفة) بما يليق به من العلم، فيكفي في المقوم العلم بالأسعار ، والدربة التامة، مع الكيس في صفات المقومات، ويقع الاجتزاء في القسّام بمعرفة الحساب والمساحة، وكيفية تعديل السهام » اهـ^(٣) ، وقال أيضاً : « ثم الإمام لا يتوزر إلا شهما كافيا ... فإنه متصد لأمر عظيم وخطب جسيم، والاستعداد للمراتب على قدر أخطار المناصب » اهـ^(٤) .

وقال أيضاً : « يكفي من البصيرة (القدرة أو المؤهل) ما ينتهز ركناً وذريعة إلى تحصيل الغرض المقصود في الأمر المفوض ، فالذي ينصب لجباية الصدقات ينبغي أن يكون بصيراً بالأموال الزكائية ونصبها وأوقاصها، وما أوجبه الله فيها » اهـ^(٥) . وقال ابن تيمية : « عليه (أي الإمام) أن يستعمل أصالح الموجود، وينبغي أن يعرف الأصلح في كل منصب ، والقوة (يعني المؤهل والقدرة) في كل ولاية

(١) الماوردي، قوانين الوزارة، ص ١١٤ .

(٢) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ١٩٣ .

(٣) الجويني، الغياني، ص ٨٢ .

(٤) المرجع السابق، ص ١٣٠ .

(٥) الجويني، الغياني، ص ١٣٦ .

بحسبها (يعني بحسب واجباتها) هـ اهـ^(١)، وقال أيضا : هـ وأهم ما في هذا الباب معرفة الأصلح، وذلك إنما يتم بمعرفة مقصود الولاية (يعني الأهداف التي يريد العمل تحقيقها) ، ومعرفة طريق المقصود (من واجبات ومسئوليات وكذا من مؤهلات وقدرات) ، فإذا عرفت المقاصد والوسائل تم الأمر اهـ^(٢).

ويظهر من خلال هذه النقول - بخلاف ما سيقف له - معرفة المسلمين لأهمية تحليل الوظائف حيث : أشار الجويني من خلال عباراته على أن معرفة واجبات ومسئوليات كل ولاية يجعلنا نضع الشخص المناسب لها من حيث مؤهلاته، وأنه يجب الاكتفاء من حيث المؤهلات بالقدر اللازم للنهوض بواجبات الوظيفة من غير زيادة في المؤهل أو نقص ، لأن الزيادة إسراف وهدر في الجهود والطاقات ، والنقص تفريط وإخلال بالعمل.

أما ابن تيمية فإنه صرح بأن اختيار الموظف المناسب للعمل من حيث مؤهلاته وقدراته لا يمكن من غير تحليل الوظائف العامة بتحديد واجبات ومسئوليات كل وظيفة وتحديد مؤهلات شاغلها بناء على ذلك، وعندها يمكن معرفة واختيار الشخص المناسب للعمل^(٣).

فالجويني يشير إلى الأهمية من حيث توفير الجهود والنفقات ، وابن تيمية يصرح بالأهمية من حيث اختيار الأصلح لشغل الوظائف العامة.

ويدل أيضاً لمعرفة المسلمين تحديد المؤهلات والقدرات المطلوبة في شاغلي الوظائف العامة أننا نجد أن عهود التولية في كثير من عصور الدولة الإسلامية كان يتم النص فيها على مؤهلات المولى وقدراته، التي كانت السبب في اختياره دون غيره للوظيفة التي وليها^(٤).

ومن ذلك قول أبي بكر لزيد بن ثابت - رضي الله عنهما - عندما كلفه جمع القرآن الكريم : هـ إنك رجل ، شاب ، عاقل ، ولا نتهمك ، وكنت تكتب الوحي لرسول الله ﷺ ، فتتبع القرآن فاجمعه اهـ^(٥).

(١) ابن تيمية، المجموع، ج ٢٨، ص ٢٥٢-٢٥٣، بتصريف.

(٢) المرجع السابق، ج ٢٨، ص ٢٦٠.

(٣) انظر في ذلك أيضاً : الماوردي، نصيحة الملوك، ص ٣٣٩-٣٤١.

(٤) انظر العهود التي أوردها القلقشندي في صبح الأعشى في الجزأين العاشر والحادي عشر.

(٥) جزء من حديث طويل أخرجه البخاري في صحيحه (٤٦٧٩).

المطلب الثالث : ترتيب الوظائف العامة .

وقد كانت النتيجة المنطقية لمعرفة المسلمين لتحليل الوظائف العامة أنهم شرعوا في التمييز بينها ، ومعرفة المهم منها والاهم ، وتقسيمها إلى أنواع ، بالنظر إلى تشابهها في الواجبات أو القدرات أو كليهما معاً ، بمعنى آخر أنهم عرفوا ترتيب الوظائف وتصنيفها .

ومن ذلك أنهم رتبوا الوظائف العامة إلى :

١-وظيفة الولاية الكاملة أو الوظيفة التفويضية : وهي التي يتمتع صاحبها بسلطة اتخاذ القرارات التدبيرية (رسم السياسات العامة) والقرارات التنفيذية، وكذا سلطة إلزام الآخرين بالأمر والنهي^(١) .

٢-وظيفة الولاية الناقصة أو الولاية التنفيذية : وهي التي يتمتع شاغلها بسلطة اتخاذ القرارات التنفيذية فقط دون التدبيرية ، وكذا يتمتع بسلطة إلزام الآخرين بالأمر والنهي .

٣-وظيفة تنفيذية : وصاحبها ينفذ الأمر والنهي الموجه إليه من غير أن يكون له سلطة اتخاذ قرار أو إلزام للآخرين ، فهو ينفذ ما يوكل إليه فقط ، ولا تعتبر هذه الوظيفة ولاية لافتقادها ركن الولاية وهو إلزام الآخرين بالأمر والنهي^(٢) .

٤-وظيفة استشارية : وصاحبها لا يتخذ قراراً ، ولا يلزم الآخرين، ولا ينفذ أمراً أو نهياً ، وإنما يقوم بالإشارة بالرأي على صاحب القرار، وهذه الوظيفة لا تسمى ولاية لافتقادها لركن الولاية أيضاً^(٣) .

ثم الولايات من الوظائف العامة إما أن تكون عامة النظر، عامة العمل، أو تكون عامة النظر، خاصة العمل ، أو تكون خاصة النظر ، عامة العمل ، أو تكون خاصة النظر ، خاصة العمل^(٤) .

ومن حيث الأهمية : فإن ما كان من الوظائف ولاية فهو أهم مما ليس بولاية، وما كان منها تفويضاً أهم مما كان تنفيذياً ، وما كان عام النظر عام العمل أهم من غيره، وما كان موضوعه من الوظائف الوفاء بضروري أهم مما كان موضوعه الوفاء بحاجتي أو تكميلي، وما كان في أدائه صعوبة أو

(١) انظر : الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٢٥ ، ٢٩-٣٠ ، ٣٣ ، الماوردي ، قوانين الوزارة، ص ١٣٣ ، الجويني، الغياني ، ص ١٣٢ ، ٢٠٤-٢٠٥ ، ٢٠٧ ، ابن عابدين، الخاشية ، ج ٥ ، ص ٣٧٣ .

(٢) انظر الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٩-٣٠ ، ٣٦ ، الجويني، الغياني، ص ١٣٢ ، ٢٠٤-٢٠٥ .

(٣) انظر : الجويني، الغياني، ص ١٣٢ .

(٤) انظر : الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٢٤ ، ٣٢-٣٣ ، ابن قدامة ، المغني، ج ١١ ، ص ٤٨١ .

خطورة أو يترتب على التقصير فيه ضرر وفساد عام مما لم يكن كذلك^(١).

ونتيجة لهذا الترتيب قال الفقهاء إن وظائف الولايات تحتاج من القدرات الشخصية والفنية أكثر مما تحتاجه الوظيفة التي ليست بولاية.

ونصوا أيضاً على أن وظيفة التفويض تحتاج في شغلها أن يكون من أهل الاجتهاد في موضوعها لأنها تدبير، في حين لا يشترط ذلك في شاغل وظيفة التنفيذ لأنها تطبيق وتنفيذ^(٢).

ومن حيث موضوع الوظيفة رتب المسلمون الوظائف إلى : وظائف سيف ووظائف قلم ووظائف صناعية، وقسموا وظائف القلم إلى وظائف دينية ووظائف ديوانية ... الخ^(٣).

ثم هم بعد ذلك رتبوا على هذه المعرفة لتصنيف الوظائف وترتيبها نتائجها المنطقية من :

■ اختيار للأصلح للوظيفة توفيراً للنفقات والطاقات، وقد سبق بيانه قريباً .

■ ووضع لنظام أجور عادل ، يعتمد على تحديد أهمية كل وظيفة من خلال رصد عوامل التعويض في واجباتها ومسئولياتها ، والمؤهلات المطلوبة في شغلها، ومدى صعوبتها^(٤).

■ وتحديد للمسئولية تسهلاً للرقابة والمحاسبة.

■ وتدريب وتعليم للعاملين مبني على معرفة موضوع الوظيفة^(٥).

(١) قال الفلقشندي في صبح الأعشى . ج١ ، ص ٦٧ : وهذه الصنائع (الوظائف العامة) إنما يقع التمييز بين أقدارها بالنظر إلى : عائيتها في أمور الملك والسلطان والرعية ، مما كان معلقاً بالأمر الأهم ، وكانت الحاجة إليه الزم ، وقدر المنفعة به أحسن ، والفساد العائد بوقع خلل فيه على أسباب المملكة أعظم ، ومرتبته في الصنائع الخاصة أشرف وألطف . اهـ . وقال ابن خلدون في المقدمة ، ص ١٨٦ - ١٨٧ : كل خطة أو رتبة من رتب الملك والسلطان ... الأرفع منها : ما كانت الإعانة فيه عامة ... وأما ما كان خاصاً ببعض الناس أو ببعض الجهات ، فيكون دون الرتب الأخرى ... ويكون صاحبها تبعاً لأهل النظر العام ، وتكون رتبته مرسومة لأولئك . اهـ .



وقال في ص ١٩٤ : أصول الرتب ونخبط السلطانية ، وهي الرتب العالية التي هي : عامة النظر ، ومباشرة للسلطان . اهـ . وقال في ص ٣١٢ : إن الكسب ... قيمة الأعمال ، وإنها متفاوتة بحسب الحاجة إليها ، فإذا كانت الأعمال ضرورية في العمران عامة البلوى به كان قيمتها أعظم ، وكانت الحاجة إليها أشد ... فيقسم له (يعني يقسم الامام لصاحب الوظيفة العامة) حظاً من الرزق على نسبة الحاجة إليهم . اهـ .

(٢) انظر : الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ١٩٣ ، ٢٦١ ، الخويصي ، الغياثي ، ص ٢٠٤ - ٢٠٥ .

(٣) انظر : ابن خلدون المقدمة ، ص ١٨٦ ، الفلقشندي ، صبح الأعشى ، ج٣ ، ص ٢٩٥ ، وما بعدها ، ص ٥٥٧ ، وما بعدها ، ج٤ ، ص ١٩٠ ، وما بعدها .

(٤) قال الفلقشندي في صبح الأعشى ج١ ، ص ٦٦ : إن جميع الصنائع وسائل إلى درك المطالب ونيل الرغائب ، وإن عوائدها (أجورها) متفاضلة في الكثرة والقلة بحسب تفاضلها في الرفعة والضعف . اهـ . وقد أورد الفلقشندي في صبح الأعشى ، ج٣ ، ص ٥٩٨ - ٦٠٠ تفصيلاً بالأرقام لسلم الرواتب الذي كان مطبقاً في الدولة الفاطمية بمصر ابتداءً من راتب الوزير وانتهاءً براتب الفراش ، وهي رواتب متفاوتة بحسب أهمية الوظيفة ورتبتها بين الوظائف الأخرى .

(٥) قال الفلقشندي في صبح الأعشى ، ج١ ، ص ٩٠ : مما يجب على الكاتب مراعاته وصية رب كل ولاية من الولايات المعتمدة بما يناسبها ... والوصايا مختلفة باختلاف موضوعاتها ، فإذا لم يكن الكاتب حاذقاً بما يلزم رب كل ولاية ليوفيهما في الوصية حقها ، وإلا ضل عن الطريق وحاد عن جادة الصنعة ، ولهذا يقال للكاتب (القلم الأكبر) ، لأنه يصدد أن يعلم كل واحد من أرباب الولايات ما يلزمه في ولايته . اهـ .





الباب الثاني

شغل الوظيفة العامة

الفصل الأول : طلب الوظيفة العامة وجهة
الاختصاص بالتعيين .

الفصل الثاني : طبيعة العلاقة الحقوقية بين
الموظف العام والدولة .



الفصل الأول

طلب الوظيفة العامة وجهة

الاختصاص بالتميين

المبحث الأول : طلب الوظيفة العامة وتزكية
النفس لها .

المبحث الثاني : من الذي يعين الموظف العام ؟

المبحث الأول

طلب الوظيفة العامة وتزكية النفس لها

إن التدرج المنطقي في البحث في موضوع "شغل الوظيفة العامة" يقتضي البدء ببحث مسألة طلب الوظيفة العامة من قبل المؤهلين لها، وكذا ما يُقدّمون عليه من تزكية لأنفسهم عند التقدم لها، سواء في طلبات الوظيفة التحريرية، أو في المقابلات الشخصية، وعليه فسيقوم الباحث في هذا المبحث في المطلب الأول منه ببيان حكم الشرع في طلب الوظيفة العامة، وفي المطلب الثاني ببيان حكم الشرع في تزكية الطالب للوظيفة نفسه عند طلبها.

المطلب الأول : طلب الوظيفة العامة :

هناك طائفتان من الأدلة الشرعية الواردة في هذا الموضوع : أدلة مجيزة وأدلة مانعة ، وليس ذلك تعارضاً بين الأدلة ، إذ الأدلة الشرعية لا يعارض بعضها بعضاً ، إنما الأمر عائد إلى تعدد واختلاف حالات طلب الوظيفة العامة، بحسب اختلاف الظروف والأحوال الملازمة لكل من الطالب والوظيفة والإدارة، وعليه تأخذ كل حالة حكمها المناسب، ويحمل الدليل المحيز على الجائز من هذه الحالات ، والدليل المانع على الممنوع منها، وسيعرض الباحث أولاً الأدلة الشرعية الواردة في الموضوع سواء المجيزة أم المانعة، ثم يبين ثانياً الحالات المختلفة لطلب الوظيفة العامة بأحكامها المختلفة.

أولاً : الأدلة الشرعية الواردة في طلب الوظيفة العامة :

الأدلة المجيزة من القرآن الكريم :-

قوله تعالى - على لسان يوسف عليه السلام - : ﴿ قَالَ اجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ ﴾^(١).

قوله تعالى - على لسان سليمان عليه السلام - : ﴿ قَالَ يَا أَيُّهَا الْمَلَأُ أَيُّكُمْ يَأْتِينِي بِعَرْشِهَا قَبْلَ أَنْ يَأْتُونِي مُسْلِمِينَ ، قَالَ عَفْرَيْتُ مِنَ الْجِنِّ أَنَا آتِيكَ بِهِ قَبْلَ أَنْ تَقُومَ مِنْ مَقَامِكَ وَإِنِّي عَلَيْهِ لَقَوِي أَمِينٌ ﴾^(٢).

(١) سورة يوسف / ٥٥.

(٢) سورة النمل / ٣٨ - ٣٩.

وأما الأدلة المحيضة من السنة فهي :-

■ عن أبي هريرة رضي الله عنه عن النبي ﷺ قال : « من طلب قضاء المسلمين حتى يناله ، ثم غلب عدله جوروه ، فله الجنة ، ومن غلب جوروه عدله ، فله النار » (١) .

■ عن عثمان بن أبي العاص رضي الله عنه قال : « قلت : يا رسول الله ، اجعلني إمام قومي ، قال : أنت إمامهم ، فاقصد بأضعفهم ، واتخذ مؤذناً لا يأخذ على أذانه أجراً ، وفي رواية : « يا رسول الله علمني القرآن واجعلني إمام قومي » (٢) .

■ عن ابن عباس - رضي الله عنهما - قال : « كان المسلمون لا ينظرون إلى أبي سفيان ، ولا يقاعدونه ، فقال للنبي ﷺ : يا نبي الله ، ثلاث أعطينهن . قال : نعم ... قال : ومعاوية تجعله كاتباً بين يديك . قال : نعم ، وتؤمرني حتى أقاتل الكفار كما كنت أقاتل المسلمين ، قال : نعم » (٣) .

■ عن الطفيل بن عمرو الدوسي : « قلت : يا رسول الله ، ابعثنني إلى ذي الكفين - صنم عمرو بن حممة - حتى أحرقه ، قال ابن اسحاق : « فخرج إليه ، فجعل طفيل يوقد عليه النار » (٤) .

■ عن أنس رضي الله عنه قال : « إن أبا طلحة كان يرمي بين يدي رسول الله ﷺ يوم أحد ، والنبي ﷺ خلفه يتترس به ، وكان رامياً وكان إذا رمى رفع رسول الله ﷺ شخصه ينظر أين يقع سهمه ، ويرفع أبو طلحة صدره ويقول : هكذا بابي أنت وأمي يا رسول الله ، لا يصيبك سهم ، نحري دون نحرك ، وكان أبو طلحة يسوق نفسه بين يديه رسول الله ﷺ ويقول : إني جئذ يا رسول الله ، فوجهني في حوائجك ، ومرني بما شئت » (٥) .

■ عن جابر بن عبد الله - رضي الله عنهما - يقول : « قال رسول الله ﷺ : « من لكعب بن الأشرف ؟ ، فإنه قد آذى الله ورسوله ، فقام محمد بن مسلمة ، فقال : يا رسول الله ، اتحب أن أقتله ؟ قال : نعم . قال : فأذن لي أن أقول شيئاً ، قال : قل » (٦) .

■ عن حذيفة رضي الله عنه قال : « جاء أهل نجران إلى رسول الله ﷺ ، فقالوا يا رسول الله ،

(١) أخرجه أبو داود في سننه برقم ٣٥٥٨ .

(٢) الروايتان أخرجهما أحمد في مسنده ، ج ٤ ، ص ٢١٨ .

(٣) أخرجه مسلم ، في صحيحه ، ج ١٦ ، ص ٦٢ - ٦٣ .

(٤) ابن هشام ، السيرة ، ج ٢ ، ص ٢٤ .

(٥) أخرجه أحمد في مسنده ، ج ٣ ، ص ٢٨٦ - ٢٨٧ .

(٦) أخرجه البخاري في صحيحه ، برقم (٤٠٣٧) .

أبعث إلينا رجلاً أميناً، فقال : لابعثن إليكم رجلاً أميناً حق أمين، حق أمين، فاستشرف لها الناس ، قال : فبعث أبا عبيدة بن الجراح ^(١) . قال النووي : « قوله : فاستشرف لها الناس : أي تطلعوا إلى الولاية، ورجعوا فيها » ^(٢) .

الأدلة المانعة:

■ عن عبد الرحمن بن سمرة - رضي الله عنه - قال : قال لي رسول الله ﷺ : « يا عبد الرحمن، لا تسأل الإمارة، فإنك إن أعطيتها عن مسألة، وكلت إليها، وإن أعطيتها من غير مسألة، اعنت عليها » ^(٣) .

■ أراد الحجاج أن يجعل ابنه على قضاء البصرة، فقال أنس رضي الله عنه : « سمعت رسول الله ﷺ يقول : « من طلب القضاء، واستعان عليه، وكل إليه، ومن لم يطلبه، ولم يستعن عليه، أنزل الله ملكاً يسدده » ^(٤) .

■ عن أبي موسى الأشعري رضي الله عنه قال : « أقبلت إلى النبي ﷺ ومعني رجلان من الأشعريين، أحدهما عن يميني، والآخر عن يساري، فكلاهما سأل العمل، والنبي ﷺ يستاك، فقال : « ما تقول يا أبا موسى؟ » قال : قلت : والذي بعثك بالحق، ما أطلعاني على ما في أنفسهما، وما شعرت أنهما يطلبان العمل، قال : وكانني أنظر إلى سواكه تحت شفته، وقد قلصت، فقال : « لن أو لا نستعمل على عملنا من أراد » ^(٥) . وفي رواية عند مسلم : « فقال أحد الرجلين : يا رسول الله، أمرنا على بعض ما ولاك الله عز وجل، وقال الآخر مثل ذلك، فقال : « إنا والله لا نولي على هذا العمل أحداً سأل، ولا أحداً حرص عليه » ^(٦) .

وفي رواية أحمد : « إن أخونكم عندي من يطلبه، فعليكم بتقوى الله عز وجل قال : فما استعان بهما على شيء » ^(٧) .

■ عن أبي ذر - رضي الله عنه - قال : قلت : يا رسول الله، ألا تستعملني؟ قال : فضرب بيده

(١) أخرجه مسلم في صحيحه، ج ١٥، ص ١٩٢.

(٢) النووي، شرح مسلم، ج ١٥، ص ١٩٢.

(٣) أخرجه مسلم في صحيحه، ج ١٢، ص ٢٠٦-٢٠٧.

(٤) أخرجه أحمد في مسنده، ج ٣، ص ١١٨.

(٥)، (٦) أخرجهما مسلم في صحيحه، ج ١٢، ص ٢٠٧-٢٠٨.

(٧) أخرجه أحمد في مسنده، ج ٤، ص ٣٩٣.

على منكبي، ثم قال : يا ابا ذر ، إنك ضعيف ، وإنها أمانة ، وإنها يوم القيامة خزي وندامة ، إلا من أخذها بحقها ، وأدى الذي عليه فيها ،^(١) .

ثانياً : الحالات والصور المختلفة لطلب الوظيفة العامة وحكم كل منها :

بالمقارنة بين الأدلة المجيزة من جهة ، والأدلة المانعة من جهة أخرى ، يستطيع الباحث القول أن الحالات التي تناولتها الأدلة المجيزة لطلب الوظيفة العامة ليست هي ذات الحالات التي تناولتها الأدلة المانعة ، وتفصيل ذلك في الملاحظات التالية :

١- الحالات التي وردت فيها أدلة المنع هي جميعاً حالات طلب وظيفة عامة من جنس الولاية ، ويدرك ذلك بالنظر في الأحاديث الآتفة الذكر ، ففي الأول طُلبت الإمارة ، وكذا في الثالث ، وفي الثاني طُلب القضاء ، وفي الرابع طُلب العمل ، والعمل وإن كان يشمل جمهرة الوظائف بصفة مطلقة^(٢) ، إلا أن المقصود به في الحديث هنا الإمارة وهي من وظائف الولايات ، يدل على ذلك رواية مسلم للحديث حيث جاء فيها : « فقال أحد الرجلين : يا رسول الله ، أمرنا على بعض ما ولاك الله » .

فالنهي في الأحاديث إذاً متوجه إلى طلب وظائف الولاية دون غيرها من الوظائف الأقل شأنًا ، ووظائف الولاية هي وظائف سلطة ونفوذ وإلزام للآخرين ، قال ابن الأثير : « الولاية : تشعر بالتدبير والقدرة والفعل ، وما لم يجتمع ذلك فيها لم يُطلق عليه اسم الوالي » اهـ^(٣) ، وقال الجويني : « الولاية : وهي تقتضي الاستيلاء والاستعلاء والاحتواء على تفنن الآراء » اهـ^(٤) .

ولا شك أن هذه الوظائف هي وظائف خطيرة لعموم أثرها ، فتحتاج إلى الاحتياط في شأنها ، والحرص من الإمام في اختيار شاغلها ، فناسب أن تكون القاعدة في شغلها اختيار المؤلّي لا طلب المتولّي ، ووظائف الولاية بلغتنا المعاصرة اليوم تشمل الوظائف السياسية ووظيفة القاضي ، والوظائف الإدارية بقسميها : وظائف الإبتكار والتوجيه ، ووظائف التطبيق ، في حين تخرج من النهي الوظائف الأقل شأنًا والتي لا تشتمل على سلطة وإلزام للآخرين ، وهي ما تسمى اليوم بوظائف التنفيذ ، فهذه الوظائف يجوز طلبها وخطبتها من الإمام ، ويدل على ذلك بخلاف ما ذكر الباحث أن العلماء في حديثهم عن هذا الموضوع يقتصرون على ذكر "الولاية" في التعبير عن الوظائف الممنوع طلبها ، ولا يتعرضون للوظائف الأقل شأنًا من الولاية .

(١) أخرجه مسلم في صحيحه ، ج ١٢ ، ص ٢٠٩ - ٢١٠ .

(٢) انظر : الهراوي ، لغة الإدارة العامة في صدر الإسلام ، ص ٢٨٠ .

(٣) ابن الأثير ، النهاية ، ج ٥ ، ص ٢٢٧ .

(٤) الجويني ، الغياثي ، ص ٢٠٧ .

وبدل له أيضاً هذا النقل عن الإمام الماوردي بعد أن عدد شروط وظيفة الجندي أو المقاتل - وهي ليست من وظائف الولاية - قال : « فإذا تكاملت فيه هذه الأوصاف الخمس ، كان إثباته في ديوان الجيش موقوفاً على : الطلب والإيجاب ، فيكون منه الطلب ، إذا تجرد عن كل عمل ، ويكون لمن ولي الأمر الإجابة إذا دعت الحاجة » ١ هـ (١) ، فهنا أجاز الماوردي طلب وظيفة الجندي مطلقاً من غير قيد أو شرط سوى الأهلية للمنصب ، والجندي كما أشرت من وظائف التنفيذ .

ومما يقوى هذا التفريق اليوم أن حجم وظائف الولاية في العادة محصور ، ويتم إشغالها غالباً من نفس موظفي الإدارة العامة المعروفين لها ، بطريق الترقية ، وهذه الحالة ، مع ما ذكره الباحث من خطورة وحساسية هذه الوظائف يناسب فيها الحكم بمنع التقدم بطلبها من الإدارة .

في حين أن حجم وظائف التنفيذ كبير جداً ، مما يتعذر معه على الإدارة معرفة الأهل منهم ، مع قلة خطورة هذه المناصب ، فتناسب الحال هنا جواز الطلب (٢) .

ب - الحالات التي وردت فيها أدلة المنع هي جميعاً حالات طلب للوظيفة بمبادرة ذاتية من الطالب من غير أن يسبق ذلك إذن الإدارة له بالطلب ، ومعنى ذلك أن الإدارة إذا أذنت للمؤهلين التقدم بطلباتهم لشغل الوظائف العامة - حتى الولايات منها - جاز لهم التقدم ، يُقَوَّى هذا الفهم : طلب عفريت الجن أداء مهمة إحضار عرش بلقيس ، وذلك استجابة لإذن نبي الله سليمان ﷺ بقوله : ﴿ أَيُكْم يَاتِنِي بَعْرَشَا قَبْلُ أَنْ يَاتُونِي مُسْلِمِينَ ﴾ (٣) .

وكذا إذن النبي ﷺ بالتقدم لأداء مهمة قتل كعب بن الأشرف بقوله : « من لكعب بن الأشرف ؟ » حيث تقدم لها عندئذ محمد بن مسلمة ، وقد تكرر الإذن من النبي - ﷺ - بالتقدم لأداء المهمات وإشغال الوظائف العامة مرات عديدة ، وبدراسة هذه الوقائع التي كان يأذن فيها النبي - ﷺ - ويقول فيها : من يفعل كذا ؟ أو من لكذا ؟ يتبين أنه كان يأذن بالتقدم لطلب الوظيفة عندما تكون الوظيفة أو المهمة المراد إنجازها صعبة وخطيرة ، وتحتاج لقدرات خاصة واستعداد للبذل والتضحية ، مع عدم معرفته بمن يصلح لها من صحابته ، وتأكيداً لذلك قارن بين إذنه بالتقدم لمهمة اغتيال كعب بن الأشرف ، وبين اختياره الموظف مباشرة من غير إذن بالتقدم في حديث أهل نجران الذي رواه حذيفة .

والحاصل أن للإدارة عند حاجتها لشغل وظائف شاغرة ، وإذا اقتضت المصلحة العامة ذلك أن تأذن

(١) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٥٤ .

(٢) انظر ، القطب ، نظام الإدارة في الإسلام ، ص ١٢٢ .

(٣) سورة النمل / ٣٨ .

للمؤهلين من الأفراد بالتقدم بطلب هذه الوظائف، ولهم عند ذلك بناء على إذن الإدارة الطلب، وتكون هذه الحالة خارجة عن مورد نصوص النهي السالفة.

جاءت افادت الأدلة المانعة أن النهي عن طلب وظائف الولاية إنما كان لامربين :

الأول : أن مثل هذه الوظائف العامة مسئوليتها كبيرة، وحساب المقصر فيها ممن يتولاها شديد، وهو الخزي والتندامة يوم القيامة، كما أفاده النبي ﷺ في حديث أبي ذر الغفاري، ولذا كان حق من يخشى على دينه، ويبغي السلامة في الآخرة، أن يتجنبها لا أن يطلبها، ولذا كان طلبها، بل والحرص عليها، واستخدام الوسائل المختلفة لشغلها، سواء بالواسطة أو بالمال، بل وحتى طلبها المجرد عن مثل هذه الوسائل قرينة على عدم أمانة الطالب، لأن ذلك ليس له سوى تفسير واحد، وهو أنه إنما يطلبها لتحقيق مصالحه الخاصة من خلالها، والوظائف العامة لم توجد لهذا، وإنما وجدت لتحقيق مصالح المسلمين وخدمتهم، فإذا أصبح بطلبه مجروحاً في أمانته، سقطت أهليته للوظيفة لأن شرطها الأمانة، ولم يجز للإدارة تعيينه^(١)، ويدل لذلك قول النبي ﷺ للأشعرين في حديث أبي موسى : « إنا والله لا نولي على هذا العمل أحداً سأل، ولا أحداً حرص عليه »، وهما قد حرصا عليه، لأنهما استشفعا بأبي موسى لينالاه، وكذا تقريره ﷺ : أن طلبهما له بهذا الحرص، مع عظم مسئوليته، قرينة على الخيانة، وذلك في رواية أحمد للحديث، حيث جاء فيها : « إن أخونكم عندي من يطلبه، فعليكم بتقوى الله عز وجل »، وقول الراوي : فما استعان بهما على شيء.

وبناء على هذا الفهم يقول الباحث أنه إذا أثبتت الظروف، ودلت القرائن المصاحبة لطلب الوظيفة العامة، وأظهرت أن قصد الطالب تحقيق المصلحة العامة، لا مصالحه الخاصة غير المشروعة فعندئذ يجوز له الطلب، لانتفاء سبب النهي في حقه، ومن ذلك :

■ أن يطلب الوظيفة، وهو أهل لها، والوظيفة شاغرة، ويظهر من أحواله سلامة قصده، ورغبته في تحقيق المصلحة العامة، وقد حمل ابن العربي طلب نبي الله يوسف ﷺ للولاية على هذا المعنى حيث قال : « سأل ذلك ليوصل إلى الفقراء حظوظهم لا لحظ نفسه » اهـ^(٢)، ولا شك أن الظروف التي طلب فيها يوسف ﷺ الولاية، وخطابه في الطلب تثبت هذا القصد، وتأمل قوله : « إني حفيظ عليم »، حيث جعل شاقعه للمنصب كفاءته وقدرته، إظهاراً لاستحقاقه، ولقصده العمل مستعيناً بهذه القدرات، ثم هو قبل ذلك نبي معصوم.

(١) انظر : القرطبي، الجامع، ج٩، ص ٢١٥.

(٢) ابن العربي، أحكام القرآن، ج٣، ص ١٠٩٢، وانظر : السبوطي، الإكليل، ص ١٥٥، ابن كثير، تفسير القرآن، ج٢،

وكذا يحمل عليه طلب عثمان بن أبي العاص إمامة قومه ثقيف من النبي ﷺ حيث ظهر من أحواله للنبي ﷺ ما يثبت حماسه للإسلام والرسالة، قال ابن اسحاق : « فلما أسلموا، وكتب لهم ﷺ كتابهم، أمر عليهم عثمان بن العاص، وكان أحدثهم سناً، وذلك أنه كان أحرصهم على التفقه في الإسلام، وتعلم القرآن، فقال أبو بكر لرسول الله ﷺ : يا رسول الله، إني قد رأيت هذا الغلام منهم، من أحرصهم على التفقه في الإسلام، وتعلم القرآن » اهـ^(١)، وكذا دل على ذلك خطابه في طلب الوظيفة حيث قال : « يا رسول الله، علمني القرآن واجعلني إمام قومي ». حيث قدّم التاهيل على المنصب.

وكذا يحمل عليه طلب أبي سفيان وأبي طلحة رضي الله عنهما للوظيفة العامة من النبي ﷺ، وحرصهما على المصلحة العامة ظاهر من خلال الروايتين اللتين أخبرتا بواقعتي الطلب كما لا يخفى للنظر فيهما.

ومن ذلك أيضاً : أن تكون الوظيفة العامة في غير مستحقها، إما لنقص علمه، وإما لظهور جوره، فيطلبها آخر من الإدارة، دفعاً لمن لا يستحقها، ليكون فيمن هو بالوظيفة أحق، فهذا جائز، لما تضمنه من دفع منكر، ثم ينظر، فإن كان أكثر قصده إزالة غير المستحق، كان مآجوراً، وإن كان أكثره اختصاصه بالنظر فيها، كان مباحاً^(٢).

ومن ذلك أيضاً : أن يتقدم من يرى في نفسه الكفاءة من الإدارة طالباً تعيينه في وظيفة يشغلها شخص آخر يستحقها، وذلك بدعوى أنه أكفأ منه، وأنهض بالوظيفة، وأنفع للمسلمين، وأقدر على زيادة الإنتاج، ففي مثل هذه الحالة يطلب الماوردي من الإدارة أن تفحص هذه الدعوى، فإن ثبت لها كذبها، بأن كان المتقدم قد تقدم نكابة بالآخر وعداوة له، لم تجبه إلى دعواه، وكان طلبه غير جائز ابتداءً، لأنه أراد الوظيفة لغرض خاص غير مشروع، أما إن ظهر لها صدق دعواه، وثبتت قدرته على الأداء الوظيفي الأفضل، عزلت الأول وعينت الثاني^(٣).

ومن ذلك أيضاً : « إذا كان هناك عالم ... خامل الذكر، لا يعرفه الإمام، ولا الناس، فأراد السعي في القضاء ليعرف موضع علمه، فيستحب له تحصيل ذلك، والدخول فيه، بهذه النية » اهـ^(٤).

(١) ابن هشام، السيرة، ج ٤، ص ١٣٧.

(٢) بتصرف عن : الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٩٤، وانظر : الطرابلسي، معين الحكام، ص ١٠، ابن فرحون، التبصرة،

ج ١، ص ١١، أبو يعلى، الأحكام السلطانية، ص ٧٠.

(٣) انظر : الطرابلسي، معين الحكام، ص ١٠، ابن فرحون، التبصرة، ج ١، ص ١٢، الماوردي، فوائد الوزارة، ص ١٢٢.

(٤) الطرابلسي، معين الحكام، ص ١٠، ابن فرحون، التبصرة، ج ١، ص ١٢، وانظر : ابن عابدين، الحاشية ج ٥، ص ٣٦٧.

والأولى من كل ما سبق من الحالات ، أن لا يوجد في البلد من يصلح للوظيفة غيره ، فتتعين في حقه ويجب عليه الطلب^(١) .

الثاني : معنى عقائدي ، وقانون إلهي غيبي ، وهو أن من طلب الولاية ، وكل إليها أو إلى نفسه كما في روايات الحديث ، ومن فوض أمره إلى نفسه لم يهتد إلى الصواب ، لأن النفس أماراة بالسوء ، لأن من طلب الولاية ، فقد اعتمد فقهه وورعه وذكاءه وأعجب فيحرم التوفيق ، وينبغي ألا يشتغل المرء بطلب ما لو نال يحرم به من الخير ، أما إذا لم يطلبها ، وإنما أكره عليها ، فقد اعتصم بحبل الله مكسور القلب بالإكراه على ما لا يحبه ويرضاه ، وتوكل عليه ، ومن يتوكل على الله فهو حسبه ، فيلهم الرشد ، والتوفيق ، وينزل الله ملكاً من السماء يسدده كما جاء في الحديث^(٢) .

وهذا المعنى وإن كان يحمل على الحالات الممنوعة طلب الوظيفة العامة فيها ، دون غيرها من الحالات الجائزة كما سبق إلا أن من العلماء من كره الدخول في وظائف الولاية وطلبها على كل حال ، لأجل هذا المعنى^(٣) .

د - بقي حالة نص عليها الخنفيه يجوز فيها طلب الوظيفة العامة ، وهي : أن يُعزل الموظف العام من وظيفته التي يشغلها من غير سبب شرعي ، فله عندئذ أن يتظلم ، ويطلب إعادته لوظيفته ، وطلبه حينئذ جائز ، قال ابن نجيم : « إذا عزل القاضي الناظر (يعني ناظر الوقف) ، ثم عُزل القاضي ، فتقدم المخرج إلى الثاني ، وأخبره أن الأول عزله بلا سبب ، لا يعيده ، ولكن يأمره بأن يثبت عنده أنه أهل للولاية ، فإذا أثبت أعاده » اهـ^(٤) .

وعليه يجوز لمن يتم تجاوزه في التعيين اليوم لسبب غير مشروع ، أن يتظلم ويطلب تعيينه في الوظيفة التي هو أحق بها ممن شغلها ، وهذه الصورة والتي سبقتها إنما جازتا لأنهما من باب دفع الضرر عن النفس وإنكار الظلم كما لا يخفى .

(١) انظر : ابن العربي ، أحكام القرآن ، ج ٣ ، ص ١٠٩٢ ، القرطبي ، الجامع ، ج ١٢ ، ص ٢٠٦ - ٢٠٧ .

(٢) بتصرف عن البائري ، العناية ، ج ٧ ، ص ٢٦٢ ، وانظر : النووي ، شرح مسلم ، ج ١٢ ، ص ٢٠٨ .

(٣) انظر : أبو يعلى ، الأحكام السلطانية ، ص ٧٠ - ٧١ ، السميني ، روضة القضاة ، ج ١ ، ص ٨٥ .

(٤) ابن نجيم ، الأشباه والنظائر ، ج ٢ ، ص ٢٣٠ ، وانظر : الحصكفي ، الدر المختار ، ج ٥ ، ص ٣٦٦ - ٣٦٧ .

المطلب الثاني : تزكية النفس عند طلب الوظيفة العامة .

القاعدة أنه : لا يجوز للإنسان أن يمدح نفسه أو يثنى عليها ، سواء بشيء يصدق فيه أو يكذب وإن التزامه بذلك يبعده عن الرياء المحيط للأعمال ، والكبر المعمي للبصائر ، ويقربه من الإخلاص والتواضع والخشوع ، ثم إن هذه القاعدة موافقة لواقع الأمر ، إذ أن الله سبحانه وتعالى هو الأعلم بحقيقة كل نفس بشرية ، وما هي منزلتها وقدراتها ، ومن الأدلة على منع الإنسان من تزكية نفسه :

قوله تعالى : ﴿ فلا تزكوا أنفسكم هو أعلم بمن اتقى ﴾^(١) .

وقوله أيضاً : ﴿ ألم تر إلى الذين يزكون أنفسهم ، بل الله يزكي من يشاء ولا يظلمون شيئاً ﴾^(٢) .

قال الحسن البصري : « قد علم الله سبحانه كل نفس ما هي عاملة ، وما هي صانعة ، وإلى ما هي صائرة »^(٣) .

لكن استثنى الشارع من هذا المنع حالة ما إذا دعت الحاجة أن يمدح الإنسان نفسه ويزكيها تحصيلاً لمصلحة مشروعة ، فعندها يجوز له تزكية نفسه لكن بشرطين :

الأول : أن يمدح نفسه بما فيها من صفات ، فلا يختلق ما ليس فيه ، ولا يبالغ .

الثاني : أن يقتصر في المدح على القدر اللازم لتحقيق الحاجة التي كانت سبباً في الجواز ، إذ الضرورات تقدر بقدرها^(٤) ، وتمثيلاً لذلك في باب الوظيفة العامة : لو كان المطلوب من المرشح لوظيفة ما أن يثبت شجاعته - كون الشجاعة أحد المؤهلات المطلوبة في شغلها - فليس له أن يزكي نفسه بغير صفة الشجاعة ، كان يخبر بأنه كريم ، وصاحب صدقات وبر ، وغير ذلك من الصفات والقدرات التي لا

(١) سورة النجم / ٣٢ ، قال النسفي في تفسيره ، ح ٤ ، ص ١٩٨ : « فلا تزكوا أنفسكم : فلا تنسبوا إلى زكاء العمل وزيادة الخير والطاعات ، أو إلى الزكاة والظاهرة من المعاصي ، ولا تثنوا عليها ، واهضموها ، فقد علم الله الزكي منكم والتقى ، أولاً وآخراً ، قبل أن يخرجكم من صلب آدم عليه السلام » اهـ .

(٢) سورة النساء / ٤٩ .

(٣) القرطبي ، الجامع ، ح ١٧ ، ص ١١٠ .

(٤) انظر : القرطبي ، الجامع ، ج ٩ ، ص ٢٧٧ ، الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٩٥ ، العزيز بن عبد السلام ، قواعد الأحكام ، ج ٢ ، ص ١٧٨ .

تلتزمه لشغل هذه الوظيفة ، وقد عدَّ الشارع تعريف الإنسان بأهليته للوظائف العامة وجدارته بها حاجة مشروعة ، أجاز له معها أن يمدح نفسه ويثني عليها ^(١) ، ويشهد لذلك من الأدلة :

■ قوله تعالى : ﴿ قَالَ اجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ ﴾ ^(٢) .

قال السيوطي : « استدل به على جواز طلب الولاية كالتقضاء ونحوه ، لمن وثق من نفسه بالقيام بحقوقه ، بصفة مدح للمصلحة ، خصوصاً لمن لا يعلم مقامه » اهـ ^(٣) ، وقد نبه السيوطي بقوله " خصوصاً لمن لا يعلم مقامه " إلى أن الحاجة إلى المدح إذا انتفت ، كان يكون المولى على معرفة بصفات وقدرات المتقدم للوظيفة ، لم يجز للأخير تركية نفسه ومدحها ، قال القرطبي : " إنما قال ذلك (يعني "حفيظ عليم") عند من لا يعرفه ، فاراد تعريف نفسه ، وصار ذلك مستثنى من قوله تعالى : (فلا تزكوا أنفسكم) اهـ ^(٤) .

ولاحظ هنا أن الوظيفة التي طلبها يوسف عليه السلام من الملك وظيفة مالية ، ولذا اقتصر في مدح نفسه على الصفات المؤهلة لها فقط ، دون غيرها مما يتحلى به من الصفات ، فقال : "إني حفيظ عليم" يعني : حفيظ للحساب عليم بالألسن على قول بعض المفسرين ^(٥) ، أو حفيظ لما استودعني عليم بسني الجذب على قول غيرهم ^(٦) .

■ قوله تعالى : ﴿ قَالَ أَيُّهَا الْمَلَأُ أَيُّكُمْ يَأْتِينِي بِعَرْشِهَا قَبْلَ أَنْ يَأْتُونِي مُسْلِمِينَ قَالَ عَفْريتٌ مِنَ الْجِنِّ أَنَا آتِيكَ بِهِ قَبْلَ أَنْ تَقُومَ مِنْ مَقَامِكَ وَإِنِّي عَلَيْهِ لَقَوِيٌّ أَمِينٌ قَالَ الَّذِي عِنْدَهُ عِلْمٌ مِنَ الْكِتَابِ أَنَا آتِيكَ بِهِ قَبْلَ أَنْ يَرْتَدَّ إِلَيْكَ طَرْفُكَ ﴾ ^(٧) ، فعفريت الجن في هذه الآية زكى نفسه ليثبت لسليمان عليه السلام صلاحيته فنياً وأخلاقياً للقيام بالمهمة بقوله " وإني عليه لقوي أمين " .

■ عن أنس بن مالك رضي الله عنه : " أن أبا طلحة كان يرمي بين يدي رسول الله ﷺ يوم أحد ،

(١) انظر : القرطبي ، الجامع ، ج ٩ ، ص ٢١٥ - ٢١٦ ، الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٩٥ ، العزيز بن عبد السلام ، قواعد الأحكام ، ج ٢ ، ص ١٧٨ .

(٢) سورة يوسف / ٥٥ .

(٣) السيوطي ، الإكليل ، ص ١٥٥ .

(٤) القرطبي ، الجامع ، ج ٩ ، ص ٢١٥ - ٢١٦ ، وانظر : ابن كثير ، تفسير القرآن ، ج ٢ ، ص ٤٨٢ .

(٥) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٩٥ .

(٦) ابن كثير ، تفسير القرآن ، ج ٢ ، ص ٤٨٢ .

(٧) سورة النمل ، ٣٨ - ٤٠ .

والنبي ﷺ خلفه يتترس به ، وكان راميا ، وكان أبو طلحة يسوق نفسه بين يدي رسول الله ﷺ ويقول : إني جلدٌ يا رسول الله ، فوجهني في حوائجك ومرني بما شئت ^(١) .

وبناء على ما تقدم يرى الباحث أنه يجوز لطالب الوظيفة أن يزكي نفسه ، وأن يسعى في إثبات جدارته ، وقد يُطلب ذلك منه كتابة ، كان يطلب المؤلّي ما يعرف اليوم بالسيرة الذاتية لطالب الوظيفة ، وهي وثيقة يكتبها الطالب تشتمل على خبراته الفنية وقدراته الشخصية وصفاته وإنجازاته المتعلقة بمهنته ، ويرفق مع هذه الوثيقة الإثباتات الرسمية لما جاء فيها من معلومات ، كما قد يطلب منه إثبات جدارته شفاهاً ، كما في المقابلات الشخصية .

كما يجوز أيضاً في الوظائف العامة التي تشغل بطريق الانتخاب ، أن يقوم المرشحون بعمل الدعاية المعرّفة بقدراتهم وصفاتهم المتعلقة بالوظيفة المقصودة بالانتخاب ، ولا بأس هنا من ذلك ، حتى وإن كانت هذه الصفات والقدرات معروفة للناخبين ، وذلك لغرض الإقناع بالتذكير ، ولا بأس لأجل ذلك أيضاً من تكرار الدعاية أو التزكية المرة تلو المرة وبأساليب مختلفة .

هذا ولا تقتصر تطبيقات تزكية النفس الجائزة في الوظيفة العامة على حالات طلب الوظيفة فقط ، فهناك حالات أخرى في الوظيف العامة يجوز فيها تزكية النفس من مثل : حالة مدح النفس عند رد التهم وإثبات الحقوق ، كان يتعرض الموظف للتحقيق أو المساءلة لتهمة ما ، فيجوز له تزكية نفسه والسعي في إثبات ذلك ، دفعاً للتهمة وإبراء للعرض والذمة ، وهذا أمر معهود ، وأدلته كثيرة في الكتاب والسنة وفعل الصحابة ، ومن ذلك :

■ ما ورد في القرآن الكريم على السنة الأنبياء عليهم الصلاة والسلام من تزكية لأنفسهم ، في معرض الإقناع بصدق نبواتهم ، أو في معرض الرد على التهم والافتراءات التي كانت تلتصق بهم ، ومن ذلك ما جاء على لسان هود عليه السلام ﴿ قَالَ الْمَلَأُ الَّذِينَ كَفَرُوا مِنْ قَوْمِهِ إِنَّا لَنَرَاكَ فِي سَفَاهَةٍ وَإِنَّا لَنُظَنُّكَ مِنَ الْكَاذِبِينَ قَالَ يَا قَوْمِ لَيْسَ بِي سَفَاهَةٌ وَلَكِنِّي رَسُولٌ مِنْ رَبِّ الْعَالَمِينَ أُبَلِّغُكُمْ رِسَالَاتِ رَبِّي وَأَنَا لَكُمْ نَاصِحٌ أَمِينٌ ﴾ ^(٢) .

■ ومنه أيضاً تزكية الأسباط لأنفسهم عندما اتهموا بالسرقة حيث قال تعالى على لسانهم : ﴿ قَالُوا تَاللَّهِ لَقَدْ عَلِمْتُمْ مَا جِئْنَا لِنُفْسِدَ فِي الْأَرْضِ وَمَا كُنَّا سَارِقِينَ ﴾ ^(٣) .

(١) أخرجه أحمد في مسنده ، ج ٣ ، ص ٢٨٦ - ٢٨٧ .

(٢) سورة الاعراف / ٦٦ - ٦٨ .

(٣) سورة يوسف / ٧٣ .

- ومنه أيضاً تزكية النبي ﷺ نفسه يوم حنين، عندما بلغه أن الانصار قالوا « يغفر الله لرسول الله ﷺ يعطى قريشاً ويتركنا، وسيوفنا تقطر من دماهم » (١)، حيث جمعهم وقام فيهم خطيباً فقال : « يا معشر الانصار، ألم اجدكم ضللاً، فهداكم الله بي، وكنتم متفرقين فالفكم الله بي، وعالة فاغناكم الله بي ؟ » (٢).

ومنه تزكية عمر نفسه في رده على علي والعباس - رضي الله عنهم - في قضية اراضي النبي ﷺ في خيبر، حيث قال : « ثم توفي الله ابا بكر، فكنت أنا ولي ابي بكر، فقبضتها مستين من إمارتي، أعمل فيها بما عمل رسول الله ﷺ وما عمل فيها أبو بكر، والله يعلم أنني فيها لصادق بار راشد تابع للحق » (٣).

- ومنه تزكية عثمان بن عفان رضي الله عنه نفسه في معرض رده على اتهام بعض الناس له بالحباة لأقاربه حيث قال : « أما بعد : فإن الله بعث محمداً ﷺ بالحق، فكنت ممن استجاب لله ولرسوله، وآمنت بما بعث به، وهاجرت الهجرتين وصحبت رسول الله ﷺ، وبايعته، فوالله ما عصيته، ولا غششته حتى توفاه الله، أبو بكر مثله، ثم عمر مثله، ثم استخلفت، أفليس لي من الحق مثل الذي لهم؟ .. فما هذه الأحاديث التي تبلغني عنكم ؟ » (٤).

(١) أخرجه البخاري في صحيحه (٤٣٣١).

(٢) أخرجه البخاري في صحيحه (٤٣٣٠).

(٣) أخرجه البخاري في صحيحه (٣٠٩٤).

(٤) أخرجه البخاري في صحيحه (٣٦٩٦).

— انظر : النووي، الاذكار، ص ٢٤٧.

المبحث الثاني

من الذي يعين الموظف العام؟

إذا جاز للشخص المؤهل أن يتقدم بطلب تعيينه في وظيفة عامة، وجاز له تركية نفسه وفق التفصيل السالف في المبحث الأول، فالسؤال الآن هو : إلى من يتقدم هذا الشخص بطلب تعيينه، أو بعبارة أخرى : من الذي يعين الموظف العام؟ والإجابة على هذا السؤال هي موضوع هذا المبحث الذي ينقسم البحث فيه إلى أربعة مطالب هي :

- المطلب الأول : صاحب الاختصاص بتعيين الموظف العام.
- المطلب الثاني : دور الأمة ممثلة بأهل الحل والعقد في تعيين الموظف العام.
- المطلب الثالث : حالات الخروج عن قواعد التعيين السالفة.
- المطلب الرابع : نظرية "الموظف الفعلي" في القانون الإداري.

المطلب الأول : صاحب الاختصاص بتعيين الموظف العام.

ذكر الباحث في مبحث "تعريف الوظيفة العامة شرعاً" أن القاعدة في فقه الولايات والوظائف العامة : ألا يتولى أحد منصباً أو يشغل وظيفة إلا بتقليد أو تعيين صحيح من صاحب الاختصاص بالتعيين، فالتقليد أو التعيين عملية ضرورية لاعتبار المستحق للوظيفة شاغلاً لها أو موظفاً عاماً، مكلفاً بواجباتها ومسئولياتها، قادراً على استعمال سلطاتها ومكاناتها، متمتعاً بحقوقها وامتيازاتها.

قال الحصكفي : « لا ولاية لمستحق إلا بتولية »^(١) اهـ.

وقال الماوردي : « كالقضاء إذا لم يكن من يصلح له إلا واحد لم يصير قاضياً حتى يولاه ... القضاء نيابة خاصة ... فلم تنعقد ولايته إلا بتقليد مستنيب له »^(٢) اهـ، فهنا يؤكد الماوردي على ضرورة أمر التقليد من صاحب الاختصاص لشغل الوظيفة العامة، حتى في تلك الحالة التي لا يكون فيها ثمة مستحق للوظيفة إلا واحد ، تعينت له وتعين لها، فإنه لا يعد شاغلاً لها بالرغم من ذلك حتى يقلدها ويولاه من صاحب الاختصاص بذلك.

(١) الحصكفي ، الدر المختار، ج٤ ، ص ٤٢٤ .

(٢) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٩ .

إذا تمهد هذا، فمن هو صاحب الاختصاص بتعيين الموظف ؟

لقد قرر الفقهاء أن صاحب الاختصاص بتعيين الموظفين العموميين في الدولة الإسلامية إنما هو الإمام، لانه المكلف ابتداء من الأمة بالنيابة عنها في تحقيق مصالحها العامة، والموكل من قبلها بأن يستعين بأهل القوة والأمانة في إنجاز هذه المصالح، ولذا لا خلاف بين الفقهاء في أن أمرى التعيين والعزل إنما هما من اختصاص الإمام.

وبدل لذلك : قوله تعالى على لسان موسى عليه السلام : ﴿ واجعل لي وزيراً من أهلي هارون أخي أشدد به أزري وأشركه في أمري كي نسبحك كثيراً ونذكرك كثيراً إنك كنت بنا بصيراً قال قد أوتيت سؤللك يا موسى ﴾ ^(١)، فهنا توجه موسى عليه السلام إلى ملك الملوك بطلب تعيين أخيه هارون عليه السلام نبياً، يعينه في مهمة الدعوة والتبليغ عن الله ، وهو توجه من موسى عليه السلام إلى جهة الاختصاص في التعيين ، ولله المثل الأعلى .

وقد كان الصحابة يتوجهون إلى رسول الله ﷺ كرئيس للدولة الإسلامية بطلب استعمالهم ، وكان هو أيضاً ينص على كونه صاحب الاختصاص في الاستعمال ، ومن ذلك قول أبي ذر له : " ألا تستعملني ؟ " ^(٢) وقول عثمان بن أبي العاص له : " اجعلني إمام قومي " قال : " أنت إمامهم " ^(٣) ، وقوله ﷺ لمن طلب الوظيفة منه حريضاً عليها : " كن أو لا نستعمل على عملنا من أراد " ^(٤) .

قال ابن تيمية : « وكان رسول الله ﷺ في مدينته النبوية يتولى جميع ما يتعلق بولاية الأمور ، ويولي في الأماكن البعيدة عنه وكذلك كان يؤمر على السرايا، ويبعث على الأموال الزكوية الساعة ١٤هـ ^(٥) .

وقال أيضاً : « فيجب على ولي الأمر أن يولي على كل عمل من أعمال المسلمين أصلح من يجده لذلك العمل » ١٤هـ ^(٦) .

وقال الماوردي في معرض تعداده لوظائف الإمام : « والتاسع : استكفاء الأمناء، وتقليد النصحاء،

(١) سورة طه / (٢٩ - ٣٦) .

(٢) أخرجه مسلم في صحيحه ، ج ١٢ ، ص ٢٠٩ - ٢١٠ .

(٣) أخرجه أحمد في مسنده ، ج ٤ ، ص ٢١٨ .

(٤) أخرجه مسلم في صحيحه ، ج ١٢ ، ص ٢٠٧ - ٢٠٨ .

(٥) ابن تيمية ، المجموع ، ج ٢٨ ، ص ٨١ .

(٦) ابن تيمية ، السياسة الشرعية ، ص ١٠ .

فيما يفوض إليهم من الأعمال، ويكله إليهم من الأموال « اهـ^(١)، وقال أيضاً : « ولو اتفق أهل بلدٍ خلا من قاضٍ على أن قلدوا عليهم قاضياً، فإن كان إمام الوقت موجوداً بطل التقليد، وإن كان مفقوداً صح التقليد، ونفذت أحكامه عليهم، فإن تجدد بعد نظره إمام، لم يستدم النظر إلا بإذنه، ولم ينقض ما تقدم من حكمه « اهـ^(٢).

وقال ابن عابدين : « وهذا ظاهر في اختصاص تولية القضاء بالسلطان ونحوه كالخليفة، حتى لو اجتمع أهل بلدة على تولية واحد القضاء لم يصح « اهـ^(٣)، وقال أيضاً في تعريف "العمل" : « المراد بالعمل : ولاية ناشئة عن الإمام « اهـ^(٤)، وفي تعريف العاشر (موظف الجمارك) : « هو من نصبه الإمام لياخذ الصدقات من التجار « اهـ^(٥).

وقال ابن حزم : « ولا يجوز الحكم (القضاء) إلا لمن ولاه الإمام القرشي الواجبة طاعته « اهـ^(٦).

وقال القلقشندي : « السلطان الذي هو رئيس الناس، ومستخدم أرباب كل صناعة، ومصرفهم على أغراضه « اهـ^(٧).

فالإمام - أو السلطة العليا في الدولة الإسلامية - هو الذي يتولى التعيين، لأن الوظيفة العامة اختصاصه أصلاً، وله يعود الحق في اختيار وتعيين من يعينه عليها من الأفراد، وله الحق أيضاً بتفويض هذا الاختصاص لسلطات أدنى : كوزير التفويض (رئيس الوزراء) ، والأمراء والولاة (المحافظون) ، ورؤساء المصالح العامة وأرباب الولايات (الوزراء وكبار القضاة ورؤساء المؤسسات العامة) ، وله أيضاً أن يفوض الأمر في الاختيار والتعيين إلى جهة إدارية مختصة بذلك ، ينشؤها لهذا الغرض ، كما تفعل بعض الدول اليوم.^(٨)

ويدل لذلك ما أخرجه أحمد عن عثمان بن أبي العاص قال : قلت : يا رسول الله : اجعلني إمام قومي ، قال : أنت إمامهم ، فاقصد بأضعفهم ، واتخذ مؤذناً لا يأخذ على أذانه أجراً « اهـ^(٩) ، ففي هذا

(١) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ١٨.

(٢) المرجع السابق، ص ٩٦.

(٣) ابن عابدين، الحاشية، ج ٥، ص ٣٦٨.

(٤) المرجع السابق، ج ٥، ص ٢٧٣.

(٥) المرجع السابق، ج ٢، ص ٣٠٩.

(٦) ابن حزم، المحلى، ج ٨، ص ٥٣٦.

(٧) القلقشندي، صبح الأعشى، ج ١، ص ٦٧.

(٨) انظر : طلبه، الوظيفة العامة، ص ١٤٣ - ١٤٤.

(٩) أخرجه أحمد في مسنده، ج ٤، ص ٢١٨.

الحديث يفوض النبي ﷺ أميره على ثقيف عثمان بتعيين مؤذن للصلاة، وقد اقتدى خلفاء الدولة الإسلامية بالنبي ﷺ في تفويض الاختصاص بالتعيين لأصحاب السلطات الأدنى، وكان العرف الإداري الجاري عندهم بصورة عامة أن الإمام يتولى التعيين في الوظائف العليا أو الولايات الرئيسية في الدولة، ثم يتولى صاحب كل ولاية رئيسية من هذه الولايات تعيين عماله وموظفيه.^(١)

وأخرج الطبري عن القاسم بن محمد قال : كتب أبو بكر إلى عمرو وإلى الوليد بن عقبة (وكانا على صدقات قضاة) ... : « استخلفا على أعمالكما » اهـ^(٢).

وقال الدكتور القطب : « وفي عهد الأمويين كان التعيين في الوظائف الثانوية الخاصة بالحكم والإدارة في يد الولاة الرئيسيين » اهـ^(٣).

وقال أيضاً : « طريقة هارون الرشيد في الإدارة المحلية أنه فوضها لأمرأى الولايات، وجعل لهم الولاية على جميع أهلها، ينظرون في تدبير الجيوش والأحكام، ويقلدون القضاة والحكام، ويجبون الخراج، ويقبضون الصدقات، ويقلدون العمال فيها، ولم يكن الولاة يمارسون هذه الاختصاصات الواسعة انفراداً واستبداداً، ولكن بالشورى مع الهيئات المحلية أو الإقليمية » اهـ^(٤).

كما أن الفقهاء قرروا مشروعية التفويض والنيابة في التعيين، قال الماوردي : « ذكر من يصح منه تقليد العمال، وهو معتبر بنفوذ الأمر، وجواز النظر، فكل من جاز نظره في عمل، نفذت فيه أوامره، وصح منه تقليد العمال عليه، وهذا يكون من عامل عام الولاية، كعامل إقليم أو مصر عظيم يقلد في خصوص الأعمال عاملاً » اهـ^(٥).

وقال الكمال بن الهمام : « والذي له ولاية التقليد : الخليفة، والسلطان الذي نصبه الخليفة، وكذا الذي ولاه السلطان ناحية، وجعل له خراجها، وأطلق له التصرف، فإن له أن يولي ويعزل كما قالوا، ولا بد من ألا يصرح له بالمنع، أو يعلم ذلك بعرفهم » اهـ^(٦).

وقال ابن قدامة : « وإن فوّض الإمام إلى إنسان تولية القضاء جاز، لأنه يجوز أن يتولى ذلك، فجاز له التوكيل فيه كالبيع، وإن فوّض إليه اختيار قاض جاز » اهـ^(٧).

(١) انظر : القلقشندي، صبح الأعشى، ج ٩، ص ٢٥١-٢٦٦.

(٢) الطبري، التاريخ، ج ٣، ص ٣٩٠.

(٣) القطب، نظام الإدارة في الإسلام، ص ٨٣.

(٤) المرجع السابق، ص ٨٤.

(٥) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٢٦١.

(٦) الكمال بن الهمام، فتح القدير، ج ٣، ص ٢٥٨-٢٥٩.

(٧) ابن قدامة، المغني، ج ١١، ص ٤٨٣.

وقال ابن تيمية : « فيجب عليه (أي الإمام) البحث عن المستحقين للولايات من : نوابه على الأمصار ، والقضاة ، وأمراء الأجناد ، وولاة الأموال ، والسعاة على الخراج والصدقات ، وعلى كل واحد من هؤلاء أن يستنيب ويستعمل أصلح من يجده » اهـ^(١) .

وقال أبو يوسف موجهاً كلامه إلى هارون الرشيد : « ومُرِّياً أمير المؤمنين باختيار رجل أمين ثقة عفيف ناصح مأمون عليك وعلى رعيتك ، قَوْلُهُ جميع الصدقات في البلدان ، ومُرَّة فليوجد فيها أقواماً يرتضيهم ، ويسأل عن مذاهبهم وطرائقهم وأماناتهم ، يجمعون إليه صدقات البلدان » اهـ^(٢) .

ولا شك أن في تفويض أمر التعيين إلى السلطات الأدنى أو إلى المجالس المتخصصة مصالح وفوائد تتمثل في : ضمان حسن اختيار الموظف المناسب للعمل ، لكون هذه الجهات أكثر دراية وخبرة - بحكم موقعها الإداري المتخصص - بما يتطلبه العمل ، وأيضاً فإن فيه ضماناً لولاء وطاعة الموظف لهذه السلطات التي عينته والمسئولة عنه ، ذلك الولاء وتلك الطاعة الضروريان لتحقيق أهداف التنظيم .

وهناك حالة في التعيين مشروعة ، وإن كانت خارجة عن هذه القواعد السالفة ، وذلك استثناء للضرورة ، وهي حالة ما إذا فقد الموظفون الرؤوسون رئيسهم ، وكان الطرف يقتضي وجود رئيس لهم ، فلهم مجتمعين أن يختاروا رجلاً منهم ، يولونه أمرهم ، لحين ورود التدبير من صاحب الاختصاص بالتعيين في الأمر ، ويلاحظ أن التعيين هنا ليس تعييناً مبتدئاً ، وإنما هو ترقية إلى منصب أعلى ، لأن الذي توليه جماعة الموظفين هنا إنما هو موظف معين .

قال ابن قدامة : « فإن بعث الإمام جيشاً ، وأمر عليهم أميراً ، فقتل أو مات ، فللجيش أن يؤمروا أحدهم ، كما فعل أصحاب النبي ﷺ في جيش مؤتة ، لما قتل أمراؤهم الذي أمرهم النبي ﷺ ، أمروا عليهم خالد بن الوليد ، فبلغ النبي ﷺ ، فرضي أمرهم ، وصوب رأيهم » اهـ^(٣) .

(١) بتصرف عن ابن تيمية ، المجموع ، ج ٢٨ ، ص ٢٤٧ .

(٢) أبو يوسف ، الخراج ، ص ٨٠ .

(٣) ابن قدامة ، المغني ، ج ١٠ ، ص ٣٧٤ ، وانظر : ابن كثير ، السيرة ج ٣ ، ص ٤٦٢ - ٤٦٣ .

المطلب الثاني : دور الأمة ممثلة بأهل الحل والعقد في تعيين الموظف العام .

كما تقرر سابقاً في مبحث إنشاء الوظائف العامة، فالأمة هي صاحبة الحق أصلاً في تعيين الموظف العام، لأنها هي المكلفة من الله ابتداءً بالوظيفة العامة ، ولأنها أيضاً صاحبة المصلحة العائدة من ورائها، والإمام ما هو إلا نائب عنها في مباشرة واجبات الوظيفة العامة التي كلفت بها، ولذا كان أمر تعيينه في منصبه راجعاً إليها، فكل اختصاص للإمام أو سلطة إنما هو مستمد وراجع للأمة ، ومن ذلك اختصاصه بتعيين معاونيه وعماله من الموظفين العموميين، ولذا ينص الفقهاء على أن الإمام لو مات أو خلع لا ينعزل بذلك موظفو الدولة ، لأن الإمام وإن كان هو الذي عينهم لكن بولاية المسلمين ولمصلحتهم، والمسلمون باقون لم يزولوا، فيبقى الموظفون في مناصبهم .

قال الكاساني : « كل ما يخرج به الوكيل عن الوكالة، يخرج به القاضي عن القضاء، لا يختلفان إلا في شيء واحد وهو : إن الموكل إذا مات أو خلع ينعزل الوكيل، والخليفة إذا مات أو خلع لا تنعزل قضاته وولاته، ووجه الفرق : أن الوكيل يعمل بولاية الموكل ، وفي خالص حقه أيضاً ، وقد بطلت أهلية الولاية، فينعزل الوكيل، والقاضي لا يعمل بولاية الخليفة، وفي حقه، بل بولاية المسلمين، وفي حقوقهم، وإنما الخليفة بمنزلة الرسول عنهم ، لهذا لم تلحقه العهدة (المسئولية والضمان) ، كالرسول في سائر العقود، والوكيل في النكاح، وإذا كان رسولاً كان فعله بمنزلة فعل عامة المسلمين، ولايتهم بعد موت الخليفة باقية، فيبقى القاضي على ولايته ، وهذا بخلاف العزل ، فإن الخليفة إذا عزل القاضي أو الوالي ينعزل بعزله ، ولا ينعزل بموته، لأنه (لا ينعزل) بعزل الخليفة أيضاً حقيقة، بل بعزل العامة، لما ذكرنا أن توليته بتولية العامة، والعامة ولوه الاستبدال دالة ، لتعلق مصلحتهم بذلك ، فكانت ولايته منهم معنى في العزل أيضاً » اهـ^(١) .

كما ينص الفقهاء على اختصاص الأمة بالتعيين في حالة فقد الإمام ، بل يعتبرون ذلك واجباً على القادرين فيها، منعاً لتعطيل مصالح المسلمين العامة، قال الماوردي : « ولو اتفق أهل بلد قد خلا من قاض على أن قلدوا عليهم قاضياً، فإن كان إمام الوقت موجوداً بطل التقليد، وإن كان مفقوداً صح التقليد، ونفذت أحكامه عليهم، فإن تجدد بعد نظره إمام، لم يستدم النظر إلا بإذنه، ولم ينقض ما تقدم من حكم » اهـ^(٢) .

(١) الكاساني، البدائع، ج٧، ص ١٦ .

(٢) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٩٦ .

وقال المحصفي : « ولو فقد وال ، لغلبة كفار ، وجب على المسلمين تعيين وال ، وإمام للجمعة » اهـ^(١) .

وقال ابن عابدين : « وأما بلادٌ عليها ولاية كفار ، فيجوز للمسلمين إقامة الجمع والاعياد ، وبصير القاضي قاضياً بتراضي المسلمين ، فيجب عليهم أن يلتمسوا والياً مسلماً منهم » اهـ^(٢) .

قال المازري : « القضاء يتعقد باحد وجهين : « أحدهما : عقد أمير المؤمنين ، أو أحد أمرائه الذين جعل لهم العقد في مثل هذا ، والثاني : عقد ذوي الرأي وأهل العلم والمعرفة والعدالة لرجل منهم كملت فيه شروط القضاء ، وهذا حيث لا يمكنهم مطالعة الإمام في ذلك ، ولا أن يستدعوا منه ولايته ، ويكون عقدهم له نيابة عن عقد الإمام الأعظم ، أو نيابة عمن جعل الإمام له ذلك ، للضرورة الداعية إلى ذلك » اهـ^(٣) .

وقال الجويني : « فإذا شغل الزمان عن كاف مستقل بقوة ومنة ، فكيف يجري قضايا الولايات وقد بلغ تعذرهما منتهى الغايات ... وقد قال العلماء : نو خلي الزمان عن السلطان ، فحق على قُطان كل بلدة وسكان كل قرية ، أن يُقدِّموا من ذوي الأحلام والنهي ، وذوي العقول والحجى ، من يلتزمون امتثال إشارته وأوامره ، وينتهون عن مناهيه ومزاجره » اهـ^(٤) .

ويلاحظ من خلال هذه النقول أن الفقهاء يجعلون للأمة أمر تعيين أصحاب الولايات الرئيسية ، والذين بدورهم يتولون تعيين معاونيهم وعمالهم .

وبناء على هذا الفهم والتأصيل لموقع الأمة من التعيين في الوظيفة العامة ، فإنه يثبت أن للأمة شرعاً الحق في الرقابة على الإمام ومن ينييه فيما يتعلق بالتعيين في الوظائف العامة ، كما أن لها حق الاعتراض على تعيين من لا تتحقق المصلحة العامة بتعيينه ، ولها الحق قبل هذا كله أن تستشار في عملية اختيار الموظفين ، خاصة في المناصب الكبيرة الرئيسية ، لضمان رضاها وإجازتها لتصرفات الإمام أو من ينييه في ذلك ، بل إن من الخلفاء والولاة المسلمين من كان يترك أمر الاختيار كاملاً للأمة ممثلة بأهل الحل والعقد ، ويتولى هو فقط عملية التعيين لمن يختاره هؤلاء ، والباحث يترك التفصيل في هذا الأمر ، وضرب الأمثلة والشواهد عليه هنا ، ويؤجل ذلك إلى حين الكلام عن طرق اختيار الموظف العام ، تجنباً للتكرار والإعادة ، فليتنظر إذا الأمر في مبحث " طرق اختيار الموظف العام " .

(١) المحصفي ، الدر المختار ، ج ٥ ، ص ٦٨ .

(٢) ابن عابدين ، الحاشية ، ج ٥ ، ص ٣٦٩ .

(٣) ابن فرحون ، التبصرة ، ج ١ ، ص ١٥ - ١٦ .

(٤) الجويني ، الغياثي ، ص ٢٤٩ - ٢٥٠ .

المطلب الثالث : حالات الخروج عن قواعد التعيين السالفة .

ثمة حالات تشغل فيها الوظيفة العامة بشكل مخالف للقواعد الشرعية السالفة التي ذكرها الباحث آنفاً، ويلزم هنا أن يجري استعراضها، وبيان حكم الشرع فيها، ويمكن تقسيم هذه الحالات إلى أربعة أقسام وهي :

القسم الأول : حالة شغل الوظيفة العامة من غير تولية وبنية جرمية، وهي ما يعرف في القانون الإداري اليوم بـ "غصب الوظيفة" .

القسم الثاني : حالة شغل الوظيفة العامة بتولية من لا ولاية شرعية له .

القسم الثالث : حالة شغل الوظيفة العامة من قبل الموظف العام بعد عزله منها .

القسم الرابع : حالة شغل الوظيفة العامة من غير تولية، بنية النفع العام، لحاجة أو ضرورة، اقتضتها ظروف استثنائية .

وهذه الأقسام الثلاثة الأخيرة تشكل بأحكامها في الفقه الإسلامي ما يعرف اليوم في القانون الإداري بـ "نظرية الموظف الفعلي" ، وسيقوم الباحث بتفصيل القول في هذه الأقسام في الشريعة الإسلامية، ثم يعرض لها من وجهة النظر القانونية ، ليظهر في المحصلة سبق المسلمين لمعرفة هذه النظرية .

أما القسم الأول وهو : غصب الوظيفة العامة، فقد حكم الفقهاء بعدم شرعية شغل الوظيفة إذا كان قد تم كرهاً، من غير رضا الإمام أو من ينيبه، وكان ذلك بنية جرمية، تحصيلاً من المستولي لمصلحته الخاصة، وعدواً ذلك جريمة تستحق العقاب، لأنه خروج عن طاعة الإمام وعن الجماعة، ويشتد خطر غصب الوظيفة العامة إذا كان الغصب لوظيفة كبيرة في الدولة، كغصب إمارة إقليم، أو ولاية من ولاياتها، والاستقلال به عن الدولة الأم، وقد كان خلفاء الدولة الإسلامية يقاومون ذلك أشد المقامة، لما فيه من تفتيت وحدة الأمة، والخروج عن الشرعية، لكنهم إذا رأوا أن المستقل بالإمارة ذو شوكة وقوة، ولا يستطيعون منازعته وتحويله عن إمارته، هادنوه، وأجازوا إمارته، وصححوا ولايته على الإقليم وإن كانت غصباً، وقد وافقهم الفقهاء على تصحيح ولاية من يغصب إمارة الإقليم، إذا كان ذا شوكة ومنعة، وذلك استثناءً من قواعد التولية السالفة، لضرورة المحافظة على وحدة المسلمين، وحسماً لمادة الفساد، وسمى الفقهاء هذه الإمارة "إمارة الاستيلاء" في مقابلة "إمارة الاستكفاء" التي تنعقد برضا الإمام .

يقول الماوردي : « وأما إمارة الاستيلاء التي تعقد عن اضطرار ، فهي أن يستولي الأمير بالقوة ، على بلاد يقلده الخليفة إمارتها ، ويفوض إليه تدبيرها وسياستها ، فيكون الأمير باستيلائه مستبدًا بالسياسة والتدبير ، والخليفة بإذنه منفذًا لأحكام الدين ، ليخرج من الفساد إلى الصحة ، ومن الخطر إلى الإباحة ، وهذا وإن خرج عن عرف التقليد المطلق في شروطه وأحكامه ، ففيه حفظ القوانين الشرعية ، وحراسة الأحكام الدينية ، ما لا يجوز أن يترك مختلاً مذخوراً ، ولا فاسداً معلولاً ، فجاز فيه مع الاستيلاء والاضطرار ما امتنع في تقليد الاستكفاء والاختيار ، لوقوع الفرق بين شروط المكنة والعجز ... فإن لم يكمل في المتولي شروط الاختيار جاز للخليفة إظهار تقليده ، استدعاءً لطاعته ، وحسماً لمخالفته ومعاندته ... وجاز مثل هذا وإن شذ عن الأصول لأمرين :

أحدهما : أن الضرورة تسقط ما أعوز من شروط المكنة .

الثاني : أن ما خيف انتشاره من المصالح العامة تخفف شروطه عن شروط المصالح الخاصة » اهـ^(١) .

أما القسم الثاني وهو : شغل الوظيفة بتولية من لا ولاية له شرعاً :

وذلك بأن يتولى التعيين في الوظيفة من لا ولاية له شرعية للتعين ، فيكون التعيين فاسداً ، لأنه صدر عن غير ذي اختصاص وولاية ، وقد مر أن أصحاب الاختصاص بالتعيين هم : الإمام ذو الولاية الشرعية ، ومن ينيبه ويفوضه ذلك ، وأهل الحل والعقد في حال غيبة الإمام دون حال وجوده .

قال الجويني : « التولية في العهود لا تكون إلا بعد نبوت الإمامة » اهـ^(٢) .

وقال ابن نجيم : « وسئلت عن تولية الباشا في القاهرة قاضياً ، ليحكم في حادثة خاصة ، مع وجود قاضيه المولى من السلطان ، فأجبت بعدم الصحة ، لأنه لم يفوض إليه تقليد القضاء ، ولذا لو حكم بنفسه لم يصح » اهـ^(٣) .

وقال ابن قدامة : « ولا تصح ولاية القضاء إلا بتولية الإمام أو من فوض الإمام إليه ذلك » اهـ^(٤) .

هذا هو الأصل والقاعدة ، لكن الفقهاء صححوا صوراً من شغل الوظائف العامة بتولية من لا ولاية له شرعية ليعين ، وذلك استثناءً من هذا الأصل ، للضرورة المتمثلة في منع مصالح المسلمين العامة الحيوية

(١) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٣٩ .

(٢) الجويني ، الغياني ، ص ٧٧ .

(٣) ابن نجيم ، البحر ، ج ٦ ، ص ٢٦٠ .

(٤) ابن قدامة ، المغني ، ج ١١ ، ص ٥١٦ .

من أن تتعطل أو تتوقف، أو ما يعبر عنه علماء القانون الإداري اليوم بضمان دوام سير المرافق العامة، وإنما كان الظرف في هذه الصور ظرف ضرورة استوجب حكماً استثنائياً، لأن المؤلّي هنا يفرض تصرفاته - ومنها التولية والتعيين - بقوته وشوكته، رغماً عن السلطة الإسلامية الشرعية، وذلك بسبب ضعفها وعجزها عن دفعه، أو لأنها غائبة ومفقودة، وهذه الصور هي:

١- حالة ما إذا كان الحاكم مسلماً، لكنه فاسق مستحق للعزل، إما لفجوره وظلمه، أو لبدعته وضلاله.

قال الحصكفي: «يجوز تقلد القضاء من السلطان العادل والجائر، ولو كان كافراً، إلا إذا كان يمنعه عن القضاء بالحق فيحرم... ومن سلطان الخوارج، وأهل البغي^(١)، وإذا صحت التولية صح العزم^(٢)».

وقال العزبن عبد السلام: «تصحيح ولاية الفاسق مفسدة، لما يغلب عليه من الخيانة في الولاية، لكننا صححناها في حق الإمام الفاسق والحاكم الفاسق، لما في إبطال ولايتهما من تفويت المصالح العامة، ونحن لا ننفذ من تصرفاتهم إلا ما ينفذ من تصرف الأئمة المقسطين والحكام العادلين، فلا يبطل تصرفه في المصالح لأجل تصرفه في المفساد، إذ لا يُترك الحق المقدور عليه لأجل الباطل، والذي أراه في ذلك أننا نصح تصرفهم الموافق للحق مع عدم ولايتهم، لضرورة الرعية^(٣)».

٢- حالة ما إذا كان الحاكم مسلماً، لكن ولايته غير شرعية، لاستيلائه عليها بطريق الغصب، أو البغي على الإمام العادل.

قال الجويني: «ولو بغت فئة على الإمام، واستولوا على أقطار وبلاد، واستظهروا بشوكة واستعداد، واستقلوا بنصب قضاة وولاة على أفراد واستبداد، فينفذ من قضاء قاضيهما ما ينفذ من قضاء قضاة الإمام القائم بأمور الإسلام، فلو ردونا أقضيتهم لتعطلت أمور المسلمين، وبطلت قواعد من الدين^(٤)».

وقال السرخسي: «إن الحكم بالعدل ودفع الظلم عن المظلوم من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وذلك فرض على كل مسلم، إلا أن كل من كان من الرعية فهو غير متمكن من إلزام ذلك، فإذا

(١) الخوارج: فرقة من الفرق الإسلامية، خرجوا عن طاعة علي بن أبي طالب رضي الله عنه، ومعاوية بن أبي سفيان وشكلوا فرقة مستقلة، ثم صارت لهم عقائد مختلفة عن عقائد أهل السنة والجماعة، ثم صاروا فرقا عديدة قلعة جي، معجم لغة الفقهاء، ص ٢٠١. أما البغاة فهم: الجماعة القوية الخارجة على طاعة الإمام مثاولين. المرجع السابق، ص ١٠٩.

(٢) الحصكفي، الدر المختار، ح ٥، ص ٣٦٨.

(٣) العزبن عبد السلام، قواعد الأحكام، ج ١، ص ٩١.

(٤) الجويني، الغياني، ص ٢٤٤ بتصرف.

تمكن من ذلك بقوة من قلده، كان عليه أن يحكم بما هو فرض عليه، سواء كان من قلده باغياً أو عادلاً، فإن شرط التقليد التمكن، وقد حصل اهـ^(١).

وقال الكمال بن الهمام: «ولو ظهر أهل البغي على بلد، فولوا فيه قاضياً من أهله، ليس من أهل البغي، صح، وعليه أن يقيم الحدود والحكم بين الناس بالعدل... وإذا ولى البغاة قاضياً في مكان غلبوا عليه، قضى ما شاء، ثم ظهر أهل العدل، فرفعت أقضيته إلى قاضي أهل العدل، نفذ منها ما هو عدل اهـ^(٢)».

٩ - ٩ - ٩

وقال العزيز بن عبد السلام: «فصل: في تنفيذ تصرفات البغاة وأئمة الجور لما وافق الحق، لضرورة عامة، وقد ينفذ التصرف العام من غير ولاية، كما في تصرف الأئمة البغاة، فإنه ينفذ مع القطع بأنه لا ولاية لهم... لضرورة الرعايا... وأنه لا انفكاك للناس عنهم اهـ^(٣)».

٣- حالة ما إذا كان الحاكم مسلماً، لكنه مولى من قبل الكفار الذين استولوا على بلاد الإسلام.

قال ابن عابدين: الإسلام ليس بشرط فيه - أي في السلطان الذي يقلد -، وبلاد الإسلام التي في أيدي الكفرة لا شك أنها بلاد الإسلام لا بلاد الحرب، لأنهم لم يُظهروا فيها حكم الكفر، والقضاة مسلمون، والملوك الذين يطيعونهم عن ضرورة مسلمون، ولو كانت عن غير ضرورة منهم ففساق، وكل مصر فيه وال من جهتهم تجوز فيه إقامة الجمعة والأعياد، وأخذ الخراج، وتقليد القضاة، وتزويج الأياشي، لاستيلاء المسلم عليه، وأما طاعة الكفر فذلك مخادعة اهـ^(٤).

٤- حالة ما إذا كان الحاكم كافراً، لاستيلاء الكفار على بلاد المسلمين وحكمهم لهم بشكل مباشر.

قال العزيز بن عبد السلام: «ولو استولى الكفار على إقليم عظيم، فولوا القضاء لمن يقوم بمصالح المسلمين العامة، فالذي يظهر إنفاذ ذلك كله، جلباً للمصالح العامة، ودفعاً للمفاسد الشاملة، إذ يبعد من رحمة الشارع ورعايته لمصالح عباد، تعطيل المصالح العامة، وتحمل المفاسد الشاملة، لفوات الكمال فيمن يتعاطى توليتها لمن هو أهل لها، وفي ذلك احتمال بعيد اهـ^(٥)».

(١) السرخسي، المبسوط، ج ١٠، ص ١٣٠.

(٢) الكمال بن الهمام، فتح القدير، ج ٦، ص ١٠٨ - ١٠٩.

(٣) العزيز بن عبد السلام، قواعد الأحكام، ج ١، ص ٦٨.

(٤) ابن عابدين، الحاشية، ج ٥، ص ٣٦٨ - ٣٦٩.

(٥) العزيز بن عبد السلام، قواعد الأحكام، ج ١، ص ٧٣ - ٧٤.

وقال ابن عابدين : « وأما بلاد عليها ولادة كفار ، فيجوز للمسلمين إقامة الجمع والاعباد ، وبصير القاضي قاضياً بتراضي المسلمين ، فيجب عليهم أن يلتمسوا والياً مسلماً منهم . . ولكن إذا ولى الكافر عليهم قاضياً ، ورضيه المسلمون ، صحت توليته بلا شبهة » اهـ^(١) .

ففي كل هذه الحالات والصور يجوز شغل الوظائف العامة بتولية وتقليد من أصناف الحكام المذكورين فيها ، وتكون التولية صحيحة ضرورة ، وينفذ من تصرفات الموظف المؤلى ما كان موافقاً للحق والشرعية دون ما كان مخالفاً له ، حتى إذا ظهر حكم الإسلام ، أنفذ من التصرفات الماضية ، ما كان موافقاً للحق فقط ، ولم يعتبر ما كان مخالفاً له .

وأما القسم الثالث : وهو شغل الوظيفة العامة من قبل الموظف العام بعد عزله .

أو بعبارة أخرى : استمرار الموظف العام في القيام بواجبات وظيفته بعد عزله منها ، فلذلك حالتان ، ولكل منهما حكمها عند الفقهاء ، فإذا كان الموظف العام قد عزل ولم يبلغه خبر العزل رسمياً ، فالراجع في الفقه الإسلامي وما عليه جمهور الفقهاء أنه يعد موظفاً حكماً ، أي ينزل في التعامل معه من حيث نفوذ عمله ومن حيث حقوقه منزلة الموظف العام ، في الفترة الزمنية الواقعة بين عزله وبلوغه رسمياً خبر هذا العزل ، ويعلل الفقهاء ذلك - بالرغم من مخالفته للقواعد - بالحرص على مصالح المسلمين العامة أن تتعطل ، وعلى حقوقهم التي تثبت لهم بالتعامل معه بعد عزله أن تهدر ، إذ إنهم يتعاملون معه على ظن أنه موظف عام ، ولا علم لهم بعزله ، فليس من العدل - والحالة كذلك - إبطال معاملاتهم معه .^(٢)

بل إن الفقيه الحنفي أبنا يوسف يرى أن الموظف العام المعزول يبقى موظفاً حكماً حتى بعد علمه بالعزل رسمياً إلى حين تقليد غيره مكانه ، وذلك صيانة لحقوق الناس ومصالح العامة من الهدر والاختلال ، وهذا نظر قوي من أبي يوسف ، منسجم مع تعاليل الفقهاء آنفاً ، ذلك أن صيانة المصالح العامة عن التعطل لا يكتفي في تحصيلها بتصحيح عمل الموظف المعزول حين علمه بالعزل فقط ، لأنه لو توقف عن العمل بعد علمه وقبل تقليد بديل له مكانه ، أدى ذلك إلى توقف المصالح العامة والإضرار بالناس ، ولهذا فلا بد من إدامة إشغاله للوظيفة حين تسلم البديل العمل منه كما هو رأي أبي يوسف ، قال في الفتاوى الهندية : « السلطان إذا عزل قاضياً لا يعزل قبل وصول الخبر إليه ، وعن أبي يوسف رحمه الله تعالى : لا يعزل وإن علم بعزله حتى يتقلد غيره مكانه ، صيانة لحقوق العباد ، واعتبره بإمام الجمعة إذا عزل » اهـ^(٣) .

(١) ابن عابدين ، الحاشية ، ج ٥ ، ص ٣٦٨ - ٣٦٩ .

(٢) انظر : ابن نجيم ، البحر ، ج ٦ ، ص ٢٥٩ ، ابن فرحون التبصرة ، ج ١ ، ص ٦٣ ، العدوي ، الحاشية ، ج ٧ ، ص ٦٤٣ .

الشربيني ، مفتي المحتاج ، ج ٤ ، ص ٣٨٢ .

(٣) الفتاوى الهندية ، ج ٣ ، ص ٣١٧ .

وأما إذا استمر الموظف العام المعزول في القيام بوظيفته، والظهور للجمهور بمظهر الموظف العام بعد علمه بعزله وتقليد بديل له ، فإنه يعد مقتصباً للوظيفة مستحقاً للعقوبة ، وهي الحالة الثانية .

وأما القسم الرابع : وهو حالة شغل الوظيفة العامة من قبل فرد من الجمهور، من غير تولية بنية النفع العام، لحاجة أو ضرورة ، اقتضتها ظروف استثنائية، فالفقهاء المسلمون يجمعون هنا لا على مجرد الجواز، بل على وجوب أن يقوم القادرون من أفراد الجمهور بتسيير المرافق العامة، منعاً من تعطيلها، لضرورة الناس إلى استمرارها، وذلك في ظل ظروف استثنائية تتمثل في عجز أهل الولاية وعمال الدولة عن القيام بأعمالهم نتيجة كوارث طبيعية أو حروب اجتاحت الدولة، أو في ظل خيانة أهل الولاية وتقصيرهم في تقديم الخدمات العامة، ويعد ذلك من أفراد الأمة رجوعاً منهم إلى أصل التكليف ، إذ أنه متوجه ابتداء - كما أسلف الباحث - للأمة، وإنما منَعُوا من ذلك في الظروف العادية المتمثلة بقدرة أهل الولاية وعمال الدولة على القيام بأعمالهم على الوجه المرضي ، احتراماً للاختصاص، ومنعاً للفوضى، وتمكيناً للإمام وعماله من القيام بها على خير وجه، من غير مزاحمة وتعطيل، فالمصالح والأعمال تنجز بشكل أفضل وأكفأ من قبل الموظف العام المصنف أو الموظف المرتزق منها من قبل المتطوع لها من أفراد الجمهور، حيث الانضباط والالتزام والدافعية والاختصاص أكبر في الأول منها في الثاني^(١)، ولذا صح عند الفقهاء - في ظل الظروف العادية - القاعدة التي تقول : « لا يتصرف في أموال المصالح العامة إلا الأئمة ونوابهم »^(٢)، وتعليبهم ذلك بأن : « تولي الآحاد لما يختص بالأئمة مفسدة »^(٣).

ويشترط الفقهاء المسلمون لصحة التدخل من قبل أفراد الجمهور في تسيير المرافق العامة في ظل الظروف الاستثنائية شروطاً يمكن استنتاجها من خلال عباراتهم وتتمثل في :

١- أن يكون التدخل من أهل القدرة والصلاحيية للعمل في المرفق العام المراد تسييره .

٢- أن يكون تدخله تحقيقاً للمصلحة العامة لا لمصالحه الخاصة .

(١) قال الجويني في الفياثي، ص ١٧٨ : « ليس يخفى علي ذي بصيرة أن الإمام يحتاج في منصبه العظيم وخطبه الشامل العميم إلى الاعتصام بالعدد والعتاد، والاستعداد بالعساكر والأجناد ... ولا يجوز أن يكون معوله المطوعة ، الذين لا ينشأون إذا ندبوا مبادرين حتى يتأهبوا ويستعدوا ويتألبوا، ولن تقوم الممالك إلا بجنود محتدة، وعساكر محررة، هم مشربون للانداد ، ومهما ندبوا معزائم جامعة، وأذن منشوفة إلى صوت هائلة، وهؤلاء هم المرتزقة، لا يشغلهم عن البدار دهقة وتجارة ، ولا تلهيهم ترفة ولا عمارة » وانظر أيضاً ما قاله الجويني في ص ٢٤٩ ، اس نجيم، البحر ، ح ٥ . ص ٢٣٣

(٢) العزبن عبد السلام، قواعد الأحكام، ج ١ ، ص ٧٠ ، وانظر : ابن تيمية ، المجموع ، ج ٢٨ ، ص ٥٨٧ . قال الشربيني في مغني المحتاج ، ج ٤ ، ص ٢٢٢ : « المصالح العامة لا تتولاها الآحاد » اهـ .

٣- أن يتصرف ضمن إطار الشرعية والقانونية التي من شأن الموظف العام الرسمي الالتزام بها.

كما يضيف الجويني شرطاً رابعاً هو : أن يصدر المتدخل عن رأي علماء الدين في كل ما يفعل، وهو شرط - كما يظهر - لضمان الالتزام بالشرعية في التصرفات^(١).

فإذا اكتملت هذه الشرائط في عمل المتدخل كان عمله صحيحاً نافذاً معتبراً ديانة وقضاءً، بحيث تجيزه السلطة الشرعية، وتعترف لأفراد الجمهور الذين تعاملوا معه في تلك الظروف بالحقوق التي ثبتت لهم نتيجة هذا التعامل، ويكون ذلك استثناء من القاعدة المعتبرة في الظروف العادية والتي تقول: « إن فساد التقليد يمنع من نفوذ ما تقدم من نظره »^(٢).

وتأكيداً لما أسلف الباحث في هذا القسم يسوق النقول التالية عن بعض فقهاء المسلمين:

يقول العزبن عبدالسلام : « تولي الآحاد لما يختص بالائمة مفسدة، لكنه يجوز في الأموال، إذا كان الإمام جائراً، يضع الحق في غير مستحقه، فيجوز لمن ظفر بشيء من ذلك الحق أن يدفعه إلى مستحقه، تحصيلاً لمصلحة ذلك الحق، الذي لو دفع إلى الإمام الجائر لضاع، ولكان دفعه إليه إعانة على العصيان، وقد قال الله تعالى : ﴿ ولا تعاونوا على الإثم والعدوان ﴾^(٣) اهـ^(٤).

ويقول أيضاً : « لا يتصرف في أموال المصالح العامة إلا الأئمة ونوابهم، فإذا تعذر قيامهم بذلك، وأمكن القيام بها ممن يصلح لذلك من الآحاد، بأن وجد شيئاً من مال المصالح، فليصرف إلى مستحقه على الوجه الذي يجب على الإمام العادل أن يصرفه فيه، بأن يقدم الأهم فالأهم، والأصلح فالأصلح... لأننا لو منعنا ذلك لفاتت مصالح صرف تلك الأموال إلى مستحقها، ولأثم أئمة الجور بذلك، وضمنوه، فكان تحصيل هذه المصالح ودرء هذه المفسدات أولى من تعطيلها، ولا شك أن القيام بهذه المصالح أتم من ترك هذه الأموال بأيدي الظلمة يأكلونها بغير حقها، ويصرفونها إلى غير مستحقها » اهـ^(٥).

ويقول الجويني : « إن كل واقعة وقعت في الإسلام، تعين على ملتزمي الإسلام أن يقيموا أمر الله فيها، إما بأنفسهم إذا فقدوا من يليهم، أو بأن يتبعوا أمر واليهم... فالمسلمون هم المخاطبون، والإمام

(١) انظر : الجويني، الغياثي، ص ٢٥١.

(٢) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٣٢.

(٣) سورة المائدة / ١٩٣.

(٤) العزبن عبدالسلام، قواعد الأحكام، ص ٩١، وانظر : ابن تيمية، المجموع، ج ٢٨، ص ٥٨٧ - ٥٨٨.

(٥) المرجع السابق، ج ١، ص ٧٠.

في التزام أحكام الإسلام كواحد من الأنام ، ولكنه مستتاب في تنفيذ الأحكام ، اهـ^(١) .

ويقول أيضاً : « وإذا لم يصادف الناس قوَّماً بأمورهم يلوذون به ، فيستحيل أن يؤمروا بالعودة عما يقتدرون إليه من دفع الفساد ، فإنهم لو تقاعدوا عن الممكن ، عم الفساد البلاد والعباد ، وإذا أمروا بالتقاعد في قيام السلطان كفاهم ذو الأمر المهمات ، وأتاها على أقرب الجهات ، اهـ^(٢) .

ويقول ابن حزم : ولا يجوز الحكم (القضاء) إلا ممن ولاه الإمام القرشي الواجبة طاعته ، فإن لم يقدر على ذلك ، فكل من أنفذ حقاً فهو نافذ ، ومن أنفذ باطلاً فهو مردود ، برهان ذلك : ما ذكر من وجوب طاعة الإمام قبل ، فإذا لم يقدر على ذلك ، فالله تعالى يقول : ﴿ كونوا قوامين بالقسط ﴾^(٣) وقال تعالى : ﴿ اعدلوا هو أقرب للتقوى ﴾^(٤) وهذا عموم لكل مسلم اهـ^(٥) .

بقيت هنا قضية وهي : هل يستحق المتدخل المتطوع في تسيير المرافق العامة في الظروف الاستثنائية أن تعوضه الدولة مادياً مقابل تدخله ؟ ، وأيضاً هل عليها أن تضمن له ما قد يكون أنفقته من مال ، أو ما أصابه من ضرر ، أثناء تسييره للمرافق العامة ؟ .

يدل النظر في كلام الفقهاء وما أوردوه من فروعيات وقواعد فقهية على أن المتدخل يستحق الأمرين معاً ، لكن بشرط قدرة بيت المال في الدولة على الوفاء له بذلك ، أما إذا كان بيت المال عاجزاً عن ذلك ، فلا حق له قبل بيت المال .

أما أن المتدخل يستحق الأمرين فيدل له ما يلي :

١- النصوص التشريعية العامة التي جاءت بمكافأة المحسن بالإحسان إليه ، شكراً له على إحسانه ، وتشجيعاً له على العودة إلى الإحسان ، ولغيره على الاقتداء به ، من مثل قوله تعالى : ﴿ هل جزاء الإحسان إلا الإحسان ﴾^(٦) ، ولا يشك أحد في أن المتدخل هنا محسن بتدخله في تسيير المرافق العامة في حالة الأزمة والاضطرار ، فلا أقل من أن يقابل إحسانه بمثلته إن لم يكن بأكثر منه .

(١) الجويني ، الغياثي ، ص ١٩٦ .

(٢) المرجع السابق ، ص ٢٥٠ ، وانظر : ص ١٩٢ ، ١٩٦ ، ٢٣٧ .

(٣) سورة النساء / ١٣٥ .

(٤) سورة المائدة / ٨ .

(٥) ابن حزم ، المغلبي ، ج ٨ ، ص ٥٣٦ ، وانظر : ابن تيمية ، المجموع ، ج ٢٥ ، ص ١٧٦ ، ابن القيم ، الطرق الحكمية ، ص

١٧٠ - ١٧١ .

(٦) سورة الرحمن / ٦٠ .

٢- القاعدة الفقهية التي تقول: "إن كل من أدى عن غيره واجباً فله أن يرجع به عليه ، إذا لم يكن متبرعاً بذلك ، وإن أداه بغير إذنه " (١) ، والمتدخل هنا قد قام بتسيير المرفق العام نيابة عن غيره ، سواء أقلنا إن هذا الغير هو الإمام أم عامة المسلمين ، وعليه يستحق من هذا الغير تعويض ما أنفقته من جهد ، أو وقع عليه من ضرر ، أثناء نيابته تلك .

٣- القاعدة الفقهية التي تقول: "الاضطرار لا ينافي الضمان" (٢) ، ومن فروعياتها أن من معه طعام ، إذا وجد مضطراً إليه ، واقعاً في المخمصة ، مشفياً على الهلاك ، لم يلزم مالك الطعام بذله من غير بدل ، وكذلك المتدخل ، وإن كان تدخله واجباً ، في ظرف ضرورة واضطرار ، إلا أن ذلك لا يعني سقوط حقه في الحصول على تعويض لجهد ، وضمان لما قد يصيبه من ضرر ، إذ حالة الاضطرار لا تنافي الضمان ، ولا تبطل حق الغير .

وأما أن ذلك منوط بقدرة بيت مال الدولة ، فدليله أن المتدخل هنا إنما يقوم بأمر قد وجب عليه ، باعتباره أحد القادرين من أفراد الأمة ، وهو إنما يقوم به لمصلحته ومصلحة غيره من المسلمين ، والقاعدة أن "الغرم بالغنم" (٣) ، ثم إن قاعدة "الاضطرار لا ينافي الضمان" إنما تعمل في حالة قدرة المضطر على التعويض ، وإلا كانت الإعانة من ياذلها مجاناً (٤) .

(١) ابن تيمية ، المجموع ، ج ٣٠ ، ص ٣٤٨ ، ٣٥٤ ، وانظر : القرافي ، التفروق ، ج ٣ ، ص ١٨٩ .

(٢) ابن عابدين ، الخاشية ، ج ٦ ، ص ٤٤١ ، ابن تيمية ، المجموع ، ج ٢٨ ، ص ١٠١ ، الزحيلي ، الضمان ، ص ٢٢٠ - ٢٢١ .

(٣) أي : أن من ينال نفع شيء يجب أن يتحمل ضرره ، علي حيدر ، درر الحكم ، ج ١ ، ص ٩٠ ، وانظر : الزرقاء ، المتدخل ، ج ٢ ، ص ١٠٣٥ .

(٤) انظر : الجويني ، الغياثي ، ص ١٩٦ - ١٩٧ ، ابن تيمية ، المجموع ، ج ٢٨ ، ص ٩٨ .

المطلب الرابع : نظرية "الموظف الفعلي" في القانون الإداري .

سبق وأن ذكر الباحث أن الأقسام الثلاثة الأخيرة من الحالات المخالفة لقواعد شغل الوظيفة العامة، تشكل مجتمعة بأحكامها ما يسمى في القانون الإداري المعاصر بـ "نظرية الموظف الفعلي"، وقد وضع القانونيون الفرنسيون - بزعمهم - هذه النظرية، وبينوا فيها الأحكام المتعلقة بشاغل الوظيفة العامة في هذه الحالات، ومدى شرعية أعماله، ويحسن هنا لأهمية هذه النظرية في شغل الوظائف العامة، وإبرازاً لمحسن الشريعة الإسلامية، وسبقها إلى معرفة هذه النظرية وأحكامها - كما أسلف الباحث - أن يستعرض الباحث هذه النظرية كما وردت في المراجع القانونية الإدارية المعاصرة، بغرض ملاحظة التطابق التام بين أحكام هذه النظرية وما أورده الفقهاء المسلمون في هذا الموضوع من نصوص واجتهادات.

نظرية الموظف الفعلي :

الوظيفة الفعلية هي صورة من صور التعاون الاختياري مع الإدارة العامة في القيام بتسيير مرافقها العامة، بنية النفع العام، من دون أن تطلب الإدارة العامة ذلك، ومن دون أن تعترض عليه أيضاً، وهو تعاون مؤقت لا دائم، ويتم إما في ظروف استثنائية، تعجز فيها الإدارة عن القيام بتسيير مرافقها العامة نتيجة للحروب أو الكوارث الطبيعية المختلفة، أو يتم في ظروف عادية، كان تتم تولية شخص لوظيفة عامة، يمارسها مدة من الزمن، ثم يتبين عدم صحة أو عدم شرعية هذا التعيين.

ويظهر الشخص المتعاون أو المتدخل هنا أمام الجمهور بمظهر الموظف العام الرسمي، بحيث يظنه الناس موظفاً عاماً معيناً من الدولة، في حين أنه ليس كذلك حقيقة^(١).

وتختلف هذه الوظيفة الفعلية عن الوظيفة المغتصبة، لأن الأخيرة يتم فيها تسيير المرافق العامة رغماً عن الإدارة العامة، وبنية جرمية، تتمثل في استهداف المغتصب مصلحته الخاصة، ولهذين الفرقين بينهما خولف بينهما في الأحكام المتعلقة بكل منهما، ففي حين اعتبرت أعمال مغتصب الوظيفة باطلة، لا اعتبار لها قانوناً، واعتبر الغاصب مجرمًا مستحقاً للعقوبة^(٢)، اعتبرت أعمال الموظف الفعلي في تسيير المرافق العامة قانونية بشرط موافقتها للشرعية، وأثبت له الحق في الحصول على مقابل مادي نظير ما قام به من عمل متطوعاً، وكذا أثبت له الحق في الحصول على تعويض مادي عما يكون قد لحق

(١) انظر: حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٢٣٧ - ٢٣٨، ٢٤١ - ٢٤٢، كنعان، القانون الإداري الأردني، ج١، ص ٣٤٤.

(٢) انظر: المرجع السابق، ص ٢٣٩ - ٢٤٠.

به من أضرار، أثناء قيامه بتسيير المرافق العامة، أما الجمهور الذي تعامل معه، فقد اعترف له بشرعية معاملاته، وأثبتت له حقوقه التي اكتسبها بناء على تعامله مع هذا الموظف الفعلي^(١).

وقد جاءت هذه الأحكام التي نصت عليها هذه النظرية مخالفة للأصول والقواعد العامة في القانون الإداري، استثناءً للمصلحة، أما الأصول العامة التي خالفها فهي أصلاً:

الأصل الأول: أن الإدارة العامة لا تلجأ في تنفيذ المهام التي تضطلع بها بنفسها إلا إلى فئة العاملين بها،^(٢) ولذلك كان الفقه الإداري الفرنسي حتى بداية القرن التاسع عشر يعترض على معاونة فردٍ عاديٍّ للإدارة في تسيير مرافقها العامة، وكان القضاء الإداري أيضاً يعتبر الموظف الفعلي مجرد فردٍ عاديٍّ غريب عن الإدارة، غاية ما في الأمر أنه لا يعاقب على تدخله في المرافق العامة،^(٣) والخلاصة أن الأصل العام المعتمد قبل ظهور هذه النظرية هو: الفصل الجامد بين الإدارة والجمهور، وسد باب التعاون بينهما في تسيير المرافق العامة، واعتبار ذلك من اختصاص الإدارة فقط.

الأصل الثاني: يجب لصحة أي عمل من الناحية القانونية أن يكون صادراً عن شخص قد ولي تولية صحيحة الوظيفة المنظمة بواسطة التشريعات واللوائح^(٤).

وأما المصلحة التي من أجل تحقيقها تم الخروج عن هذين الأصلين في هذه النظرية فهي:

أولاً: مصلحة الإدارة والمجتمع كله في استمرارية المرافق العامة في تقديم الخدمات العامة وعدم تعطلها في الظروف الاستثنائية، وإنما يتم ذلك من خلال تعويض المتدخل من الجمهور في ظل هذه الظروف، تشجيعاً للناس على التعاون مع الإدارة.

ثانياً: مصلحة الجمهور - الذي تعامل مع هذا الموظف الفعلي ظاناً أنه يتعامل مع موظف عام رسمي - في صحة معاملاته واستقرارها واستمرارها.

ثالثاً: مصلحة الموظف الفعلي الذي تدخل بحسن نية، ليؤمن تحقيق المصلحة العامة، في تعويضه مادياً، ومكافأته على ما قام به، حتى لا يتساوى في المنزلة مع مغتصب الوظيفة^(٥).

(١) انظر: حبش، الوظيفة العامة، ص ٣٥.

(٢) حبش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٢٢٥.

(٣) المرجع السابق، ص ٢٤٤.

(٤) المرجع السابق، ص ٢٤٠.

(٥) انظر: المرجع السابق، ص ٢٤٧-٢٤٨، حبش، الوظيفة العامة، ص ٣٥، كنعان، القانون الإداري الأردني، ج ١، ص ٣٤٣-٣٤٤.

الفصل الثاني

طبيعة العلاقة الجفوفية بين الموظف العام والدولة

المبحث الأول : التكييف العقدي للعلاقة وفقاً
للنظرة الأمريكية.

المبحث الثاني : التكييف اللائحي للعلاقة وفقاً
للنظرة الفرنسية.

المبحث الثالث : التكييف العقدي الإرزاقى وفقاً
للنظرة الإسلامية.

الفصل الثاني

طبيعة العلاقة الحقوقية بين الموظف العام والدولة

يسود عالم اليوم منهجان في تكييف العلاقة الحقوقية بين الموظف العام والدولة، ففي حين ترى النظرة الأمريكية أن هذه العلاقة هي علاقة تعاقدية، قائمة على سلطان الإرادة وحرية التعاقد، مع تدخل محدود للسلطة في تنظيمها، ترى النظرة الفرنسية أو الأوروبية أن هذه العلاقة هي علاقة لائحية قائمة على قرار لائحي تنظيمي يصدر عن الإدارة أو السلطة المختصة، وفي غياب أصحاب المصلحة، أي قرار يتخذ بالطريق السلطاني طريق القهر والإكراه.

ودول العالم اليوم إما آخذة بهذا المنهج أو ذاك، ونحن في الأردن نأخذ في تكييف العلاقة بين الموظف العام والدولة بالمنهج الفرنسي أي بالتكييف اللائحي، حيث تقوم الدولة بعملية تنظيم هذه العلاقة بالأنظمة التشريعية اللائحية بالكامل، محددة حقوق وواجبات أطراف العلاقة بحيث لا يبقى للموظف العام من حرية سوى حريته في الرضا بهذه العلاقة ومن ثم الدخول فيها أو رفضها، فليس له أن يعلّي على الإدارة أية شروط، كما أن للإدارة الحق في أن تغير وتعديل في هذه الحقوق والواجبات بما تقتضيه المصلحة العامة متى أرادت ذلك من غير اشتراط رضا الموظف العام الطرف الثاني في العلاقة.^(١)

ويبقى السؤال هنا : أين يقف الإسلام فكراً وفقها من هذين التكييفين، هل هو عقدي أم لائحي في نظره لعلاقة الموظف بالدولة أم ماذا؟

وللإجابة على هذا التساؤل عقد الباحث هذا الفصل المهم، الذي يظهر من خلاله عظمة هذا الدين، وقدرته على حل المشكلات الإنسانية على كل صعيد، كما يكشف فيه جحود الحضارة الغربية في عدم نسبتها الفضل لأهله فيما يطرحه علماءها القانونيون من نظريات وحلول قانونية تتعلق بموضوع الإدارة وغيرها من المواضيع، ويكشف أخيراً عظيم تأثير البعد الديني في التشريع الإسلامي في تميزه ورقبه عن كل ما يمكن أن ينتج ويبتكره العقل البشري المنعزل عن الوحي الإلهي.

ومن أجل ذلك قسّم الباحث هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث : يتكلم في الأول منها عن التكييف العقدي للعلاقة وفقاً للنظرة الأمريكية، وفي الثاني عن التكييف اللائحي للعلاقة وفقاً للنظرة الفرنسية أو الأوروبية، وفي الثالث عن التكييف الإرزاقى العقدي وفقاً للنظرة الإسلامية.

(١) قال د. كنعان في كتابه القانون الإداري الأردني، ج٢، ص ٤٠ : « استقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية على تكييف مركز الموظف العام بأنه مركز تنظيمي، وأن علاقته بالدولة أو الإدارة هي علاقة تنظيمية، حيث قضت في حكم حديث لها في هذا المجال بقولها : « من المبادئ المستقرة أن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح والقرارات الصادرة بهذا الشأن، وتعديل أحكام هذه العلاقة والتغيير فيها بحسب الظروف، إجراء عام متى كانت المصلحة العامة تقتضيه ذلك » اهـ.

المبحث الأول

التكييف العقدي للعلاقة وفقاً للنظرة الأمريكية

في هذا المبحث يريد الباحث أن يجيب على سؤالين هما:

الاول : لماذا تُكَيَّفُ هذه النظرة للعلاقة به «العقدية» ؟

الثاني : أي مفهوم للعقدية ذلك الذي تُكَيَّفُ به هذه النظرة تلك العلاقة؟

اما لماذا العقدية؟ فلأنها الوسيلة القانونية المناسبة لتحقيق أهداف هذه النظرة فيما يتعلق بموقفها الاعتقادي الفلسفي من السلطة والإدارة وعلاقتها بالموظف العام من جهة ، وعلاقتها بالموظف العام مع الجمهور من جهة أخرى، حيث يعتقد الأمريكي أن السلطة - وأداتها الوظيفة العامة - تعني الاستبداد والقهر والظلم للأفراد، والاعتداء على حقوقهم وحررياتهم ، ولذا ينظر إليها ويتعامل معها بريبة وشك وحذر وعدم احترام^(١) ، لأنه يعتقد أنها تنربص به دوماً للتيل من حقوقه وحرياته، وهذا الاعتقاد هو في الحقيقة انعكاس للتجارب السياسية التاريخية المريرة التي مرّ بها الفرد الأمريكي في علاقاته مع السلطات الحاكمة المستبدة في أوروبا قبل هجرته إلى أمريكا^(٢) ، فهو لا يعرف للسلطة من وجه سوى الوجه المستبد الظالم، حتى أصبحت كلمة سلطة مرادفة للاستبداد والظلم في مذهبه ومعتقدده، فالسلطة شرٌ لكن لا بد منه، والأفراد إنما يقيمون السلطة من باب الضرورة الاجتماعية لا حباً فيها^(٣).

والأمريكي أيضاً يعتنق «الفردية المطلقة» مذهباً له ، حيث الفرد بحقوقه وحرياته الطبيعية التي ولدت معه ، واللصيقة به التصاق الروح بالجسد، هذا الفرد هو الأهم في أية علاقة، لأنه - بحقوقه وحرياته - سابق في الوجود على أي أمر آخر من جماعة أو سلطة أو قانون، والسلطة والقانون ما هما سوى وسيلتين خادمتين لضمان تمتع الأفراد بحقوقهم وحررياتهم، ومنع اعتداء بعضهم على بعض^(٤)، ولذا فإن الفرد بما يمثله من مصلحة وحق خاص يعتبر نداً ومساوياً للسلطة بما تمثله من مصلحة وحق عام في أي موقف أو علاقة تقوم بينهما.

وبناء على هذه العقيدة الفلسفية بشقيها : الحذر من السلطة، والمقدّس للفرد وحقوقه وحرياته

بشكلها المطلق، يسعى الفرد الأمريكي ليحقق واقعاً أمرين:

(١) انظر : حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ١١، ١٦، النضاري، الوجيز في الإدارة العامة، ص ٢٢٨.

(٢) انظر: حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ١١.

(٣) انظر: الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، ص ٢٣٣، طلبة، الوظيفة العامة، ص ٧١.

(٤) انظر: الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، ص ٢٢٨، طلبة، الوظيفة العامة، ص ٧٠، شريف، أصول الإدارة العامة، ص ٧٣ - ٧٤.

الاول : إضعاف السلطة تجاه الافراد إلى أقصى درجة ممكنة .

الثاني : تقوية الافراد إلى أقصى درجة ممكنة ليكونوا نداً للسلطة .

وذلك للحصول على نتيجة هي : سلطة ضعيفة لا تستبد، وفرد قوي لا يستبد به .

أما وسائله لتحقيق ذلك في ميدان الحكم والإدارة فكانت :

١- اعتماد مبدأ « الفصل بين السلطات » أو توزيع السلطة العامة وتفتيتها إلى سلطات ثلاث : تنفيذية وتشريعية وقضائية، ولا شك أن في تفتيت السلطة الواحدة إلى سلطات متعددة إضعافاً لها^(١) .

٢- اعتماد مبدأ « الانتخاب الحر المباشر » من قبل أفراد الجمهور لاختيار شاغلي المناصب في هذه السلطات الثلاث، بحيث يبقى مصير شاغل السلطة بيد الأفراد الذين انتخبوه، مما يجعل لهم عليه دالة، تمنعه من ظلمهم، بل تدفعه إلى خطب ودهم بالإحسان إليهم وقضاء مصالحهم .

٣- اعتماد مبدأ « الدورية » أو عدم الاستقرار في المنصب، بحيث يجري تغيير شاغلي المناصب في هذه السلطات دورياً، وفيما يتعلق بالسلطة التنفيذية تسري هذه الدورية على القادة السياسيين وأيضاً على عمال الإدارة العامة وموظفيها، فيتم تغيير رجال الحكم والإدارة كل أربع سنوات^(٢) .

وأما اعتمدت الدورية في شغل المناصب في هذه السلطات :-

أ - لضمان عدم المكوث في المنصب، لأن المكوث في المنصب سياسياً كان أم تشريعياً أم إدارياً يعني زيادة النفوذ والسيطرة مع مرور الوقت، وهو ما يغري بالاستبداد والاعتداء على حقوق الأفراد وحررياتهم .

ب - كما أن الاستقرار والمكوث في المنصب يعني احتكار المنصب لفئة من الناس دون أخرى، وهذا مناف لمبدأي : « المساواة بين المواطنين » و « تكافؤ الفرص »^(٣) .

ج - وعلى صعيد الإدارة، فإن الاستقرار الوظيفي ينافي « الديمقراطية » ، لأن الأفراد من الجمهور إنما اختاروا حزباً معيناً لينفذ سياساته العامة، وهذا لا يمكن المصير إليه إلا إذا كان الجهاز الإداري بموظفيه العموميين على ولاء لهذا الحزب وسياساته، وهذا يستلزم أن يتغير الموظفون كل أربع سنوات مع تغيير

(١) انظر : الطماوي ، الوجيز في الإدارة العامة، ص ٢٢٨ .

(٢) انظر : حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة، ص ١٣ - ١٤ ، الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، ص ٢٢٨ - ٢٢٩ .

(٣) انظر : حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ١٤ ، طلبة، الوظيفة العامة، ص ٧٢ .

الحزب الحاكم^(١)، وبذلك يرتبط الحصول على الوظيفة العامة بالولاء السياسي للحزب الحاكم أكثر من ارتباطه بمبدأ « الكفاءة والجدارة »^(٢).

٤- اعتماد صيغة « الدولة الحارسة » كطبيعة للدولة الأمريكية، وهي الدولة التي تعتمد مبدأ « عدم التدخل في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية »، حيث يترك أمر تقديم الخدمات العامة واستثمار الموارد الاقتصادية للأفراد أو القطاع الخاص، ويبقى دور السلطة إشرافياً تنسيقياً، وبذلك يقل عدد موظفيها، وبالتالي يضعف نفوذها، وفي نفس الوقت يقوى نفوذ الأفراد أو القطاع الخاص^(٣).

٥- النظر إلى الدولة على أنها مجرد حَكَم بين المصالح الفردية، ومدير للمرافق العامة، وبناء على ذلك فقد تم تجريد السلطة من أي امتيازات تجاه الأفراد - سواء أكانوا من الموظفين أم من الجمهور - لا تُقر في المعاملات الخاصة، بمعنى أن السلطة لا تستطيع أن تلزم الأفراد موظفين كانوا أم جمهوراً بأي التزام إلا من خلال رضا الفرد الملتمزم^(٤).

٦- تجريد الموظف العام من أي امتيازات في علاقته بالإدارة أو بالجمهور، لا يتمتع بها نظيره الموظف في القطاع الخاص، فالموظف العام فرد عادي، وليس هو الدولة، يحكمه في علاقته مع الإدارة « العقدية »، وفي علاقته مع الجمهور « القانون »، واحترام الجمهور إنما هو للوظيفة والمنصب والقانون لا للموظف^(٥)، وعلاقته بالدولة أو السلطة مادية نفعية صرفة، لا تحمل أي معنى مقدس، مثل كونها رسالة أو عبادة، بل هي مهنة كباقي المهن^(٦).

٧- اعتماد « العقدية الفردية المتطرفة » أساساً تقوم عليها العلاقات الحقوقية في المجتمع، سواء العلاقات بين السلطة والأفراد موظفين كانوا أم جمهوراً، أو العلاقات بين الأفراد أنفسهم، وهي العقدية التي تنسجم مع الفلسفة الأمريكية الفردية السالف ذكرها بأهدافها ووسائلها، لأن هذه العقدية تقوم على مبدأ « سلطان الإدارة العقدية » بمعناه الفردي المتطرف، الذي ينص - من ضمن ما ينص عليه - على أن الإرادة المجردة للشخص هي المصدر الوحيد لكل الحقوق والواجبات، فإليها ترجع وبها تحدد وتفسر جميع الالتزامات العقدية وغيرها، فإرادة العاقدین المحضة هي التي توجد العقد دون توقف على شيء.

(١) انظر: حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ١٥.

(٢) انظر: المرجع السابق، ص ١٥، الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، ص ٢٢٩، طلبة، الوظيفة العامة، ص ٧٢-٧٣.

(٣) انظر: حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ١٣، ١٦، طلبة، الوظيفة العامة، ص ٧٠، شريف، أصول الإدارة العامة، ص ٧٣-٧٦.

(٤) انظر: حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ١٠، ١٦، الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، ص ٢٢٨.

(٥) انظر: حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ١١، ١٥، ١٦، طلبة، الوظيفة العامة، ص ٣٤، بلان، الوظيفة العامة، ص ٣٠.

(٦) انظر: حشيش، الوظيفة العامة، ص ١٦.

آخر، وهي التي تعدد آثاره وأحكامه ، من غير ما خضوع الحدود يتولى القانون تعيينها،^(١) ويعني ذلك :

أولاً : أنه لا تستطيع أية جهة، وتحت أي مبرر أن تجبر الأفراد على « التزام » لا يلزمون به أنفسهم بإراداتهم الحرة، لا سلطة ولا غيرها، فعلى سبيل المثال : لا تستطيع السلطة أن تستملك عقاراً مملوكاً لفرد جبراً عنه لاعتبارات المصلحة العامة مع دفع التعويض المناسب، بل لها فقط أن تحاول الحصول عليه من الفرد برضاه من خلال عقد بيع، وبالثمن الذي يطلبه، وإن تجاوز قيمته في السوق ، ولل فرد هنا أن يرفض عرض السلطة، وليس لها إجباره.

ويعني ثانياً : أن الفرد ندّ ومساوٍ للسلطة في إطار هذه العلاقة العقدية، لأن العقدية بهذا المعنى هي تعبير عن علاقة الأطراف ذوي الإرادات الحرة المتساوية، فلا ميزة تُعطي لطرف من أطراف العقد على الطرف الآخر.^(٢)

ويعني ثالثاً : أن ما يتفق عليه الطرفان من التزامات يشكل شريعة وقانوناً ملزماً لهما، أو ما يعبر عنه بمبدأ « العقد شريعة المتعاقدين » ، بحيث لا يجوز لأي من الطرفين أن ينفرد بتعديل أو تغيير الالتزامات التي جرى الاتفاق عليها بم عزل عن الطرف الثاني.^(٣)

ويعني رابعاً : أن هذه العقدية لا تعترف بالعقد إلا بصورته الثنائية الأطراف، القائمة على « تبادل التراضي » ، بمعنى أن العقد لا يمكن أن ينشأ بإرادة منفردة لعاقِد واحد، إذ إن إعلان الإرادة من أحد الجانبين لا يكون ملزماً ولا منتجاً لآثاره إلا إذا تلاقى مع إعلان الإرادة الأخرى.^(٤)

ويعني خامساً : أن لا شيء فوق ما يتفق عليه طرفا العقد، أي لا تُنقض شريعة العقد لأي اعتبار كان، من مصلحة عامة أو عدل أو أخلاق أو دين، إذ العقد فوق كل ذلك، لأن العقد يعني إرادة الفرد وحرية، والفرد فوق كل ذلك لأنه الغاية.

وبذلك ظنت هذه النظرة أن الفرد في ظل هذه العقدية يكون قد حُمي من استبداد غيره به فرداً كان أم سلطة، وذلك لأنها قد جعلت الإذن في إلزامه فعل شيء أو الامتناع عنه لمصلحة غيره خاضعاً لإرادته ورضاه، وظنت أن الفرد بذلك لا يحتاج إلى تدخل قانوني يحدد أطراً معينةً للتعاقد تراعي مصالح أطرافه لكي لا يجور طرف على آخر، وتراعي قبل ذلك مصالح الجماعة لكي لا يجور الأفراد عليها.

(١) انظر: الزرقاء، المدخل، ج ١، ص ٥١٥-٥١٨.

(٢) انظر: حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٤٩، ص ٨٣.

(٣) انظر: حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٥٣-٥٤.

(٤) انظر: حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٥٢.

والحاصل أن تكييف العلاقة بين الموظف العام والدولة بالعقدية يعني أن أمر تحديد الحقوق والواجبات لأطراف هذه العلاقة إنما يرجع إلى إرادتيهما الحرتين، من غير أن يكون لأحدهما أن يجبر الآخر على ما لا يرضى، أو أن يكون له ميزة عليه، وبذلك يظل الفرد محتفظاً باستقلاله، فمصدر الالتزامات المتبادلة هنا هو العقد فقط، ولا يوجد قانون أو نظام يفرض شيئاً على الطرفين، سواء من حيث التعيين أو المستقبل الوظيفي أو طرق انتهاء الخدمة، ولذا يتصور في ظل هذا التكييف أن يختلف الوضع الحقوقي لموظفين يحملان نفس المؤهل، ويعملان في نفس الوظيفة، والتحقيق بالعمل في نفس الوقت، وذلك لاختلاف شروط عقديهما مع الإدارة^(١).

لكن ما الذي حدث على أرض الواقع عندما نزلت هذه الفلسفة ووسائل تنفيذها إلى ساحة التطبيق العملي؟

١- ظهرت آثار سلبية لمبدأ دورية الوظائف، ومبدأ اختيار الموظفين على أساس الولاء السياسي لا الكفاءة، وتمثلت في : نقص كفاءة وفاعلية الموظف، وعدم اطمئنانه نفسياً بسبب تاقيت بقائه في الوظيفة، وانتقاده لاستقلاله السياسي، بسبب خضوعه للتأثيرات السياسية^(٢)، وأدى كل ذلك في المحصلة إلى سوء تسيير المرافق العامة وانهيار بعضها كلياً كمرقق البريد، وهنا تعالت الأصوات للإصلاح، فصدر قانون بندلتون سنة ١٨٨٣، وبموجبه أنشئت لجنة الخدمة المدنية، والتي وكل إليها أمر تصنيف الوظائف العامة، ووضع أسس للتعيين في الوظائف الحكومية قائمة على الكفاءة والجدارة، وبذلك ابتعدت كثير من الوظائف عن التأثير السياسي للأحزاب الحاكمة، وأصبح الحلول في الوظيفة بناء على الجدارة والكفاءة، لكن بقيت إلى اليوم عشر الوظائف العامة في مناصبها الكبيرة خاضعة لمبدأ الدورية، حيث تتغير بتغير الحزب الحاكم، ويخضع التعيين فيها للولاء السياسي^(٣).

٢- تعرضت العقدية بمعناها المتطرف لانتقاد شديد من أصحاب المذاهب الاجتماعية، مما أدى إلى التخفيف من غلوها، لا في القطاع العام فحسب بل حتى في القطاع الخاص، أي في علاقة العامل برب العمل، حيث أصبحت العقدية تقبل التدخل القانوني لتحديد أطر للتعاقد، وفرض بعض الالتزامات على الطرفين، حماية لمصلحة الأفراد والجماعة أيضاً، لكن بشكل محدود، مع بقاء العقدية الرابطة الحقوقية للتعبير عن العلاقة بين الأفراد والسلطة أو بين الأفراد أنفسهم^(٤).

(١) انظر : كنعان ، القانون الإداري الأردني ، ج ٢ ، ص ٣٩ .

(٢) انظر : حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة ، ص ١٦ - ١٧ ، الطموي ، النجيز في الإدارة العامة ، ص ٢٢٩ .

(٣) انظر : المراجع السابقة ، طلبه ، الوظيفة العامة ، ص ٧٣ .

(٤) انظر : الزرقاء ، المدخل ، ج ١ ، ص ٥١٧ - ٥١٨ .

٣- اضطر الواقع الاقتصادي والاجتماعي بسبب الكساد الذي حدث في أمريكا في بداية هذا القرن، وكذا الحربين العالميتين الأولى والثانية، وكذا ظهور الاحتكارات الرأسمالية الفردية إلى إلغاء مقولة عدم تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، وأصبحت الدولة الأمريكية دولة متدخلة إلى حد ما، مما أدى إلى زيادة مهامها، والذي أدى بدوره إلى زيادة عدد الوظائف والموظفين كذلك^(١).

ولكن بالرغم مما أظهرته الفلسفة الفردية ووسائلها العملية - ومن ضمنها العقيدة المتطرفة - من فشل في حماية الفرد من الاستبداد أو تحقيق السعادة له وللجماعة، أو تحقيق الكفاءة والفاعلية في باب الحكم والإدارة والوظيفة، واعتراف الأمريكي بذلك من خلال التنازلات التي قدمها فيما يتعلق بتخليه عن بعض مقتضيات الفلسفة الفردية كما سلف، إلا أنه ما زال متمسكاً بها، مقيماً أنظمة الحكم والإدارة على أساسها، ومعتبراً أن ما أحدثه من تغيير أو قدمه من تنازلات إنما هو من باب الاستثناء للضرورة العملية الواقعية^(٢).

(١) انظر - حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ١٨.

(٢) انظر : المرجع السابق، ص ١٨.

المبحث الثاني

التكييف اللاتحي للعلاقة وفقاً للنظرة الفرنسية

المفهوم الفرنسي أو الأوروبي يقف على طرف النقيض من المفهوم الأمريكي، بالرغم من أنهما فرديان من حيث العقيدة والفلسفة، إلا أن الظروف السياسية والاجتماعية لكل منهما تختلف عن الآخر، وكذلك فإن قرب الحضارة الأوروبية واتصالها بالحضارة الإسلامية أثر فيها بشكل كبير فيما يتعلق بنظرتها إلى الدولة والإدارة العامة، بحيث إن الباحث يستطيع القول بأن الفردية الأوروبية هي فردية معتدلة ومهذبة عن تلك الفردية المتطرفة التي تعتنقها أمريكا، فالنظرة الأوروبية ليست حاكمة على السلطة، بل على العكس من ذلك هي نظرة تجل السلطة وتحترمها وتعظمها.

يقول الدكتور حشيش : « يميل الفرنسيون إلى تعظيم الدولة، فهم لا يرون فيها مجرد حكم بين المصالح الخاصة، أو مدير للمرافق العامة فحسب (كما هي النظرة الأمريكية)، بل يعتبرونها حائزة لحقيقة تسمو على نظرتهم الفردية، بحيث يمكنها بمفردها أن تفعل النفع العام الذي يستجيب وآمال الأفراد والجماعات، ولا شك أن هذا التسليم بسلطة الدولة هو من ميراث الامبراطورية الرومانية، الذي روجه الفقهاء في العصور الوسطى لصالح الملكية » اهـ^(١).

وقال في موضع آخر : « هذا التمييز للوظيفة العامة انعكاس عميق للتقاليد الفرنسية الخاصة بالوظيفة الاجتماعية للإدارة وبالتالي لعمالها ... إنها السلطة البقطة دائماً، التي تسد نقص الآخرين وتكملهم، وهي مدير القضايا العامة، وتتدخل كوصي في إدارة القضايا المحلية » اهـ^(٢).

صحيح أن النظرة الأوروبية توافق النظرة الأمريكية فيما يتعلق بمبادئ إضعاف السلطة في مقابل الفرد لحمايته من استبدادها، إلا أنها تقتصر في تطبيق هذه المبادئ على جانب الحكم والسياسة، أما الإدارة فتتعامل معها بمبادئ ووسائل وأساليب مختلفة تماماً، وتوضح ذلك : أنها على الصعيد السياسي تعتمد مبادئ : تفتيت السلطة إلى سلطات ثلاث، والفصل بين السلطات، وإشغال المناصب العليا فيها بالانتخاب الحر المباشر، وعدم الاستقرار في المنصب أو الدورية، لكن كل ذلك لا يوجد منه شيء في الإدارة العامة والوظيفة العامة، حيث تتعامل هذه النظرة مع الإدارة باعتبارها جهازاً موضوع عمله : إشباع الحاجات العامة، وهدفه : المصلحة العامة أو النفع العام، ولذلك قررت أن مثل هذا

(١) حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ١٠.

(٢) المرجع السابق، ص ٢٠.

الموضوع وهذا الهدف يستلزمان أن يتمتع هذا الجهاز بسلطات تقديرية وامتيازات تجاه الأفراد جمهوراً كانوا أم موظفين، تقوم على الإلزام والإكراه بالإرادة المنفردة، لإزالة ما يعترض عمله من عقبات ومصالح فردية أثناء تحقيقه للمصالح العام، وتسبيبه للمرافق العامة بشكل دائم وفعال^(١)، ومن ذلك حق السلطة أو الإدارة في استملاك العقار المملوك ملكية خاصة، جبراً عن مالكه من الأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة، لاعتبارات المصلحة العامة، مع دفع التعويض المناسب للفرد المتضرر.

كما قررت هذه النظرة أن عمل الموظف العام يختلف في طبيعته وأهدافه عن عمل الموظف في القطاع الخاص، لأن الأول يستهدف المصلحة العامة، والثاني يستهدف مصلحته الخاصة، ولذا يجب أن يتمتع بامتيازات وضمانات تزيد عما يتمتع به نظيره في القطاع الخاص، وفي الوقت نفسه عليه أن ينهض بواجبات أكثر منه، وذلك مجدداً لخصوصية عمله، إذ إن عمله في الوظيفة العامة رسالة وخدمة تكتسب طابع القدسية، لتعلقها بالنفع العام ومصلحة الأمة العامة، بينما الثاني عمله مهنة يتخذها للكسب المادي الصرف، وشتان بين الأمرين إن في الأهمية أو في وسائل تحقيقهما^(٢).

يقول الدكتور علي شريف : « إن الوظيفة في التنظيم البيروقراطي تتخذ شكل الواجب، بمعنى أن دخول الشخص للعمل في وظيفة بيروقراطية (عامة) يفيد معنى : قبوله لالتزامات محددة في مقابل الاستقرار الوظيفي وضمان العمل، وبالتالي فإنه لا يُنظر إلى قبول الوظيفة باعتبارها تبادل للمنفعة بين التنظيم والفرد، بل إن ولاء الشخص الذي يشغل وظيفة بيروقراطية (عامة) يجب أن يتجه للوظيفة ذاتها » ا.هـ^(٣).

والحاصل أن هذه النظرة لا تجعل السلطة أو الإدارة من جهة والأفراد من جهة أخرى ندين متساويين في أي علاقة تقوم بينهما - كما هو الحال في عقود العمل في القطاع الخاص - لأن الإدارة تمثل المصلحة العامة، والفرد يمثل مصلحته الخاصة، وفلسفة هذه النظرة تقوم على تقديم المصلحة العامة على المصلحة الخاصة عند التعارض بينهما^(٤).

وفي علاقة حقوقية كعلاقة الوظيفة العامة، ترى هذه النظرة ضرورة أن يكون للسلطة - وبالمحصلة الإدارة - الحق في سلطة تقديرية (امتياز) تتمكن بواسطتها من تعديل وتغيير عمل المرافق العامة، ومن

(١) انظر : المرجع السابق، ص ٢٠-٢١، بلان، الوظيفة العامة، ص ٣٠-٣١.

(٢) انظر : حبش، الوظيفة العامة، ص ١٧، ٤٣، طلبة، الوظيفة العامة، ص ٤٠.

(٣) شريف، أصول الإدارة العامة، ص ١١٣ بتصرف.

(٤) انظر : حبش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٤٩، كنعان، القانون الإداري الأردني، ج ١، ص ٣٠-٣١.

ذلك أوضاع العاملين فيها - بل أن تتولى تنظيم هذه الأوضاع ابتداءً - إلزاماً وإكراهاً بإرادتها المنفردة، دون اشتراط رضا الطرف الآخر من الأفراد، لكن مع وجود الضمانات الكافية للحيلولة دون تعسف هذه السلطة أو اعتدائها على حقوق الأفراد وحررياتهم^(١).

أما مبررات هذه النظرة في منح هذه السلطة التقديرية للإدارة فهي : المصلحة العامة المتمثلة في دوام سير المرافق العامة، وتحقيق الأمن الوظيفي للموظف العام ليستقر في وظيفته ويدوم على إشغالها، لأن سير المرافق العامة يقتضي الديمومة والاستقرار الوظيفي، وهذا الأمن الوظيفي وإن كان حقاً خاصاً للموظف إلا أنه ضروري لتحقيق المصلحة العامة، فيكتسب أهميتها^(٢).

ومعنى ذلك أننا في الوظيفة العامة وفقاً للنظرة الأوروبية أمام علاقة بين الإدارة والأفراد تحدد فيها الالتزامات المتبادلة بينهما بواسطة السلطة المختصة - تنفيذية كانت أم تشريعية - كقانون ملزم للطرفين الإدارة والأفراد، من غير أن يُترك أمر تحديد هذه الالتزامات لإرادة الأفراد كما في النظرة الأمريكية، لأن الأمر هنا يتعلق بمصالح عامة وكذا مصالح فردية، لا بد من أن يتولى القانون حمايتها، عن طريق تصميم وتنظيم كامل العلاقة الحقوقية، لكي لا يجور فرد على جماعة، ولا جماعة على فرد، وبذلك لا يكون للفرد في ظل هكذا علاقة من سلطان لإرادته سوى حريته في الدخول في هذه العلاقة أو رفضها، كما أنه لا يجوز للأفراد والإدارة أن يتفقا عند تعيين الفرد الموظف على وضع حقوقي يخالف الالتزامات القانونية المتبادلة للعلاقة بينهما، كما أن مقتضيات المصلحة العامة تستلزم - كما أسلف الباحث - أن يكون للسلطة أو الإدارة حق تغيير وتعديل المرافق العامة - ومن ذلك التزامات هذه العلاقة - ضماناً لحسن سيرها تحقيقاً للمصلحة العامة، ولا يكون للفرد عندئذ جمهوراً أم موظفاً أن يحتج بالوضع السابق على التعديل كحق مكتسب له^(٣).

ويُحكم أنظمة الوظيفة العامة الأوروبية والأنظمة السائرة على هديها في العالم - ومنها نظام الوظيفة العامة الأردني - في تنظيمها للعلاقة الحقوقية بين الموظف العام والإدارة : « التوازن » بين ما تقتضيه المصلحة العامة من دوام سير المرافق العامة، وما يقتضيه أمن الموظف العام الوظيفي ومصلحته الخاصة، بحيث يُعطى الموظف العام من الحقوق والامتيازات والضمانات بما يتناسب مع ما يحمله من التكاليف والواجبات، فعلى سبيل المثال تُحمل كثير من أنظمة الوظيفة الموظف العام واجبات عديدة منها :

(١) انظر : حبش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٤٩ - ٥٠، ٦٤

(٢) انظر : حبش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٤١ - ٤٢، حبش، الوظيفة العامة، ص ٤٠.

(٣) انظر : حبش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٤٩ - ٥٠، ٥١، ٥٢، حبش، الوظيفة العامة، ص ٤٣ - ٤٦، كنعان،

القانون الإداري الأردني، ج ٢، ص ٤٢ - ٤٣.

• انصرافه الكلي للعمل ، والتفرغ له ، بإخلاص ، وسرية ، واندفاع .

• عدم انتسابه إلى الأحزاب والنقابات ما لم يعطه القانون هذا الحق .

• عدم تقاضيه أجراً من أي مكان أو جهة أخرى .

• الطاعة التسلسلية الرأسية .

• اتخاذ موقف سياسياً محايداً .

• خضوعه لنظام تأديبي خاص به .

ومقابل هذه الالتزامات ، تعطيه حقوقاً و ضمانات و امتيازات ، من أهمها :

• استقراره في وظيفته الدائمة .

• تقاضيه الراتب المناسب لوظيفته .

• حقه في المعاش التقاعدي أو تعويض الصرف عند انتهاء خدماته .

• التزام الإدارة بترقيته إلى وظيفة أعلى إذا توفرت فيه الشروط اللازمة لشغل المنصب .^(١)

ومن الأمثلة على تقديم المصلحة العامة على الخاصة في هذه الأنظمة الوظيفية : أنها تثبت للإدارة الحق في رفض استقالة الموظف ، وإلزامه بمتابعة عمله والاستمرار فيه ، إذا ما رأت أن بقاءه يضمن حسن سير المرفق العام ، ويحقق المصلحة العامة التي تُعطى الأفضلية على مصلحة الموظف الخاصة ،^(٢) ومن ذلك أيضاً حق الإدارة بنقل الموظف من عمله دون أخذ موافقته على هذا النقل .^(٣)

ومن الأمثلة على تعويض الفرد إذا تضرر من تقديم مقتضيات المصلحة العامة على مصلحته الخاصة في ظل هذه الأنظمة : أن الإدارة ليس لها عزل الموظف من غير سبب موجب لذلك ، من خيانة أو تقصير أو نحوهما ، لكن لها استثناء أن تعزله لمقتضيات المصلحة العامة من غير ما سبب من جهته ، وفي هذه الحالة تفرض له هذه الأنظمة تعويضاً مالياً ، جبراً لما وقع به من ضرر ، على أن هذه الأنظمة لا تلجأ للعزل الذي من هذا النوع إلا في حالات نادرة ، وبقيود مشددة ، ضماناً لاستقرار الموظف في وظيفته ، وفاء

(١) حبيش ، الوظيفة العامة ، ص ١٧ ، بتصرف .

(٢) المرجع السابق ، ص ١٨ ، ٤٦ ، وانظر : بلان ، الوظيفة العامة ، ص ٣١ - ٣٢ ، كنعان ، القانون الإداري الأردني ج٢ ، ص ٤٣ .

(٣) انظر : حبيش ، الوظيفة العامة ، ص ٤٦ - ٤٧ .

منها بأمنه الوظيفي، الذي يدفعه إلى الإجابة والإخلاص في عمله.^(١)

الآن وبعد هذا العرض للنظرة الفرنسية أو الأوروبية لما ينبغي أن يكون عليه شكل العلاقة بين الموظف والدولة، بقي أن نتعرف على القالب أو التكيف الحقوقي الذي صب فيه الفقهاء القانونيون الأوروبيون هذه العلاقة، ويقدم الباحث هنا القول بأن هؤلاء الفقهاء متفقون إجمالاً على ما ينبغي أن تكون عليه العلاقة بين الموظف والدولة، لكنهم يختلفون في تكييفها إلى فريقين:

الفريق الأول : يرى أنها علاقة عقدية ، لكنها ليست عقد العمل الوارد في التقنين المدني، بل هو عقد غير تقليدي ، أو كما أسماه « عقد إداري » أو « عقد وظيفة عامة » أو « عقد قانون عام » .

وهذا الفريق يكون بذلك قد خرج على « فردية العقدية » ، ووسع من مفهوم « العقدية » ، وأعطاه مرونة أكبر من السابق، وأخرجها من قالب الفردية الجامد الذي حشرت فيه، حيث العقدية . كما عرض الباحث آنفاً - مظهر للإرادة الحرة للأفراد ، ومظهر للمساواة المطلقة بين الفرد والسلطة ، يحكمها مبدأ « العقد شريعة المتعاقدين » ومبدأ « تبادل التراضي » ... الخ ، وهي بحكم مفهومها عندهم كفرديين تعجز عن التعبير عن علاقة طرفاها غير متساويين في الأهمية : موظف يمثل مصلحة خاصة ، وسلطة أو إدارة تمثل مصلحة عامة، لأن مثل هذه العلاقة تميل فيها الكفة للمصلحة العامة ، والعقدية الفردية لا تعرف إعطاء ميزة لطرف على طرف ، لأنها أقيمت على مبدأ المساواة بين أطراف العلاقة ، ولذا كان لزاماً على هؤلاء الفقهاء إذا أرادوا أن يعيروا بالعقدية عن مثل هذه العلاقة أن يغيروا من مفهومهم للعقدية ابتداءً ، وأن يغيروا من مبادئها والأسس التي تقوم عليها، بحيث لا يصبح العقد شريعة المتعاقدين مطلقاً ، فيقبل تقديم المصلحة العامة والأخلاق والعدل على هذه الشريعة ، وبحيث يجوزوا انعقاد العقد بالإرادة المنفردة لأحد الطرفين، ويقبلوا أن يحدد القانون أو السلطة كل التزامات أطراف العلاقة التعاقدية أو أغلبها بما يحقق مصالح الأفراد والجماعة ، وأن يتنازلوا عن مبدأ سلطان الإرادة العقدية بشكله المتطرف، الذي يعكس تقديم الفرد على الجماعة والسلطة والقانون، وهذا هو بالضبط عين ما فعله هذا الفريق، وعلى رأسهم الفقهاء الألمان .

يقول الدكتور حشيش : « حقيقة أبقى هذا الاتجاه على الفكرة العقدية، ولكنه خلع عليها ثوب القانون العام ... وقد نأثر الكتاب (الفرنسيون) بالفقه الألماني في صياغة فكرة « العقد الإداري » بشأن تحديد العلاقة الوظيفية، أما الصورة التي كان يعتد بها في الفقه الألماني واعتنقها الفقه الفرنسي فهي « رابطة سلطة على أساس عقدي » ... ما يسميه « لا فيرير » « عقد قانون عام » ، والذي سماه كتاب

(١) انظر : طلبة، الوظيفة العامة ، ص ٢٠ .

آخرون بعده « عقد وظيفة عامة » ، وبالتأكيد هذا ليس عقد العمل الوارد في التقنين المدني، على خلاف ما يحدث في القانون الخاص : فإن الأطراف لا يتعاملون على قدم المساواة ، فالدولة تحدد بمشيتها - من أجل أفضل تسيير ممكن للمرفق العام - مختلف نصوص العقد أكسبت نظرية « عقد القانون العام » الفكرة العقدية الأصلية مرونة، إذ أصبح في مكتة الإدارة تعديل النصوص التعاقدية بإرادتها المنفردة ووفقاً لمشيئتها، إعمالاً لمبدأ قابلية قواعد المرفق للتعديل والتغيير لمطابقة حاجات الناس المتغيرة وإن كانت الرابطة بين الموظف والدولة تعد حقيقة وليدة عقد ، إلا أنه ليس عقداً تقليدياً ، اهـ^(١).

أما الفريق الثاني : فرفض هذا الخروج على قالب العقدية الجامد من الفريق الأول، لان العقدية عنده لا تُتصور إلا بمعناها الفردي بمبادئها السالفة ، والعلاقة بين الموظف والإدارة وفق النظرة الفرنسية تكسر جميع هذه المبادئ وتخرج عليها، سواء من حيث شكلية العقد، أو من حيث موضوعه :

● فمن حيث الشكلية :

أ- لا يوجد في هذه العلاقة تبادل رضائي حقيقي بين أطرافها ، فالقبول - كما يكيّف « هريو » - هو إذعان لعملية استدعاء من قبل الإدارة ، وليس قبولاً تعاقدياً ، ويُدلّل على ذلك بان قرار التعيين ينتج آثاره القانونية مباشرة بمجرد إعلان الإدارة عن إرادتها، دون انتظار لإعلان الموظف عن قبوله .^(٢)

ب- لا يوجد في هذه العلاقة تحديد لموضوع العقد أو الالتزامات المتبادلة ينفي عنه الجهالة ، صحيح أنها محددة في التشريعات واللوائح القانونية إلا أنها لا تعرض على الموظف المنوي تعيينه، فيبقى موضوع العقد غير محدد ومجهولاً بالنسبة له .^(٣)

● وأما من حيث الموضوع :

فهذه العلاقة تخالف المبدأ الجوهري في العقود، وهو : أن العقد شريعة المتعاقدين، فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين .

أما في حالة الموظفين مع الإدارة ، فإنه لا يوجد لهذا القانون أي أثر، حيث إن الوضع الوظيفي

(١) حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٤٧-٥٠، وانظر : حبش ، الوظيفة العامة، ص ٤١-٤٣

(٢) انظر : حشيش، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٥٢ ، حبش ، الوظيفة العامة، ص ٤٢

(٣) انظر : حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٥٢-٥٣ ، حبش ، الوظيفة العامة، ص ٤٢-٤٣ ، كنعان، القانون الإداري الأردني ، ج ٢ ، ص ٣٨-٣٩ .

الثابت للموظف عند تعيينه يكون قابلاً للتغيير والتعديل أثناء حياته الوظيفية ، ولا يستطيع أن يدعي بأي حق مكتسب له نأج عن عقد ، إذا كان التغيير مجحفاً به .^(١)

ولذا صار هذا الفريق - ويتزعمه اثنان من الفقهاء الفرنسيين هما : « هريو » و « ديجي » - يبحث عن تكيف آخر مبتكر لهذه العلاقة تُفسر على أساسه جميع أحكامها ومظاهرها القانونية ، ووجدوا ضالتهم فيما يعرف بـ « الرابطة اللائحية » أو « الرابطة التنظيمية » ، وأصبح هذا التكيف الجديد للعلاقة هو التكيف المعتمد في الإدارة العامة الفرنسية وكثير من الإدارات العامة الأوروبية ، كما اعتمدته الدول العربية قاطبة ومن ضمنها الأردن .^(٢)

يقول د . حشيش : « من المسلمات في القانون الفرنسي المعاصر أن الموظف في مركز قانوني موضوعي ، وليس في مركز شخصي ذاتي ، وقد أصبحت هذه الفكرة غير قابلة للجدل والنقاش بعدما تقررت في القانون الوضعي ، سواء بمعرفة المشرع ، أو بواسطة القضاء » .^(٣)

وتعني « الرابطة اللائحية » كما يرى الفقيه الفرنسي « ديجي » أن الوظيفة العامة - بحقوقها وواجباتها أو التزاماتها المتبادلة - مركز قانوني ، تُحدده وتصممه وتنشؤه التشريعات واللوائح ، وهو لا يرتبط بشخص محدد أي يتسم بالعموم ، كما يتسم بالدوام ، فهو « موضوعي » ، وهو مركز سابق في الوجود على عملية التعيين ، فالتعيين لا ينشئ الوظيفة (المركز) ولا التزاماتها المتبادلة ، بخلاف المركز الشخصي المتسم بالخصوص أو الذاتية والتأقبت ، والذي ينشؤه - بالتزاماته المتبادلة - العقد .

والتعيين - وفق اللائحية - هو مجرد عمل قانوني شرطي ، يلزم القيام به ، لكي يُطبق قانون الوظيفة على شخص محدد بعينه ، أو ليشغل شخص معين هذا المركز القانوني الموضوعي المسمى وظيفة ،^(٤) وهو بذلك يكون من حيث أثره مخصصاً للفرد الذي ورد اسمه في قرار التعيين بمركز الموظف العام لا منشأً لهذا المركز^(٥) ، ويقرر الفقيه « هريو » من جانبه أن قرار التعيين في حقيقته إنما هو « أمر استدعاء » من الإدارة ، وليس « إيجاباً عقدياً » ، وهو صادر منها بإرادتها المنفردة ، وقبل التعيين من

(١) انظر : حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة ، ص ٥٣ - ٥٤ ، حبش ، الوظيفة العامة ، ص ٤٢ - ٤٣ ، كنعان ، القانون الإداري الأردني ، ج ٢ ، ص ٣٩ .

(٢) انظر : طلبة ، الوظيفة العامة ، ص ٤٧ ، حبش ، الوظيفة العامة ، ص ١٢ ، كنعان ، القانون الإداري الأردني ، ج ٢ ، ص ٤٠ .

(٣) حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة ، ص ٥٤ .

(٤) انظر : حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة ، ص ٥٦ - ٦٠ .

(٥) انظر : المرجع السابق ، ص ٧٣ .

الموظف إنما هو « إذعان » من الموظف لهذا الأمر ، وليس قبولاً عقدياً ، فالتمعين عملية « تكليف » من السلطة أو الإدارة ، و« إذعان » أو استجابة من الموظف ، وتؤدي هذه العملية إلى إلحاق الموظف بنظام الوظيفة القانوني القائم فعلاً ، والسابق في الوجود للتمعين ، ويحتل الموظف مركزاً قانونياً موضوعياً^(١) ، قابلاً للتغيير والتبديل بإرادة المشرع أو الإدارة ، دون اشتراط رضا الموظف ، لأن للمكلف أن يغير ويبدل في موضوع التكليف بإرادته المنفردة ، ولا يملك المكلف سوى الاستجابة للموضوع الجديد .^(٢)

وبناء على هذا التكليف اللائحي لعملية التعيين ، فإن الآثار القانونية للتعين في الوظيفة العامة تترتب بمجرد صدور قرار التعيين من الإدارة ، دون أن يتوقف ذلك على رضا أو موافقة الموظف ، إلا أن الموظف غير ملزم بقبول الوظيفة رغم إرادته ،^(٣) ويكفي القبول من الموظف بأنه مجرد شرط فاسخ علق عليه قرار التعيين ، بحيث يؤدي الامتناع عن استلام العمل إلى سقوط قرار التعيين ، من غير حاجة إلى استقالة من الموظف المعين .^(٤)

وأيضاً فإنه وفي ظل لائحية المركز الوظيفي للموظف تتماثل مراكز كافة الموظفين المنتمين لنفس الطائفة ، وتحقق المساواة بذلك ، بحيث لا تستطيع الإدارة بواسطة اتفاقات فردية بينها وبين بعض الموظفين أن توجد لهم مراكز متباينة عن مراكز أقرانهم ، ذلك لأن المركز اللائحي هو قانون ، كما هو حجة على الموظف ، هو ملزم للإدارة .^(٥)

وفيما يتعلق بالمزايا المادية التي يتمتع بها الموظف العام فيرى الفقيه « ديجي » أنها تتحدد من قبل القانون الذي ينظم المرفق ، لكن ليس كمقابل للالتزامات التي يقوم بها الموظف ، ولكن لكي يتوفر للموظف وضعاً مادياً ومعنوياً مناسباً للوظيفة التي يضطلع بأعبائها ، وحتى يتمكن من النهوض بتسيير المرافق العامة ، فهذه المزايا لا تعد حقوقاً شخصية له (أجرة) تستحق كمقابل لما أداه من خدمات^(٦) .

(١) انظر : المرجع السابق ، ص ٥٥ .

(٢) انظر : المرجع السابق ، ص ٦٦ ، ٦٧ ، حبش ، الوظيفة العامة ، ص ٤٤ ، كنعان ، القانون الإداري الأردني ، ج ٢ ، ص ٤٣-٤٢ .

(٣) كنعان ، القانون الإداري الأردني ، ج ٢ ، ص ٤١ .

(٤) انظر : المرجع السابق ، ج ٢ ، ص ٤١ ، حبش ، دراسات في الوظيفة العامة ، ص ٧٤-٧٥ .

(٥) حبش ، دراسات في الوظيفة العامة ، ص ٦٦-٦٧ .

(٦) تصرف يسير عن المرجع السابق ، ص ٦٠-٦١ .

المبحث الثالث

التكليف العقدي الإرزاقى وفقاً للنظرة الإسلامية

ترتيباً للبحث في هذا الموضوع، وتسهيلاً للتناول، قسم الباحث هذا المبحث إلى مطلبين، تحدث في الأول عن احكام علاقة الموظف العام بالإدارة العامة أو السلطة وفقاً للنظرة الإسلامية، ممهّداً ببيان موقف الإسلام من السلطة وعلاقتها بالأفراد، وكذا موقف الإسلام ونظرته للحق عاماً كان أم خاصاً.

وتحدث في الثاني عن القالب أو التكليف الشرعي الذي صبّ فيه الفقهاء المسلمون هذه العلاقة، مبيناً أنها «عقد إرزاق» أو «عقد ولايات»، مشبهاً ذلك بالدليل.

المطلب الأول : النظرة الإسلامية لهذه العلاقة وأحكامها.

تختلف نظرة الإسلام إلى السلطة وعلاقتها بالأفراد عن نظرتي سابقيتها اختلافاً بيناً، فالعلاقة التي يرسمها الإسلام بين السلطة والأفراد، ويسعى بوسائله التشريعية المختلفة: عقائدية وأخلاقية وعملية - لتحقيقها واقعاً ما أمكن هي علاقة التكافل والتعاون، علاقة رب الأسرة بأفراد أسرته، علاقة الرأس بالجسد^(١)، علاقة يدرك فيها الطرفان أن صلاح أحدهما وقوته صلاح للآخر وقوة له، وأن فساد أحدهما وضعفه فساد للآخر وضعف له، وأنه لبقاء لأحدهما دون الآخر^(٢)، علاقة تستمد فيها السلطة مشروعيتها وجودها من انتخاب الناس لها انتخاباً حراً من غير إكراه^(٣)، بحيث تكون حقيقة تجسداً لهم، وكان الناس جميعاً قد صُبوا فيها، تتحرك باسمهم ومن أجلهم^(٤)، غاية كليهما مرضاة الله وحمل أمانة التكليف، فلا صراع ولا تضاد ولا تنافر ولا شك بينهما، كل منهما يعرف في ظل هذه العلاقة ما له وما عليه، يحدد ذلك الخالق سبحانه، لأنه الرب الحاكم، والمشرع لكليهما، أما السلطة فعليها رعاية الناس، والحنو عليهم، وكفالة مصالحهم، وتدبير شئونهم، وتكميل نقصهم، وتنفيذ حكم الله فيهم عدلاً وإحساناً، وهي تفعل ذلك بالشورى والمشاركة معهم، تخضع لرقابتهم ومحاسبتهم، تسمع لشكايتهم، وتلبي مطالبهم، ولا تضيق ذرعاً بنصائحهم وانتقاداتهم، فهي منهم ولهم، والأفراد في مقابل ذلك مطيعون ومعظمون وناصحون ومؤازرون لها فيما تفعل من معروف وإصلاح^(٥).

(١) انظر: الماوردي، قوانين الوزارة، ص ٨١-٨٢، الجويني، الغياثي، ص ١٩٣.

(٢) انظر: الماوردي، نصيحة الملوك، ص ٣٥٦-٣٥٧، ٣٦١.

(٣) انظر: الدريني، خصائص التشريع الإسلامي، ص ٤١٢-٤١٣.

(٤) انظر: الجويني، الغياثي، ص ١٦٣.

(٥) انظر: الماوردي، نصيحة الملوك، ص ٧٤-٧٥، ٣٦١، ابن خلدون، المقدمة، ص ١١٣.

ويجعل الله سبحانه التزام كل منهما بأداء ما عليه من واجبات تجاه الآخر عبادةً وأمانةً يسأل عنها أمام الله المنظم لهذه العلاقة، الذي لا تخفي عليه خافية، فلا طريق والحال كذلك للنجاة من تبعات المسؤولية سوى بالتنفيذ المخلص لما شرع. ^(١)

كما يجعل الله لكل منهما من الوسائل المشروعة ما يمكنه من رد الطرف الآخر إلى الجادة فيما لو انحرف عن الالتزام بمنظومة الحقوق والواجبات التي شرعها الله بينهما ، وإذا كانت كفة السلطة هنا أرجح بحكم واقع الأمر ^(٢) ، إلا أن الشارع لم يجعل الأفراد خلواً من وسائل لدفع طغيان السلطة إن وقع، بدءاً من الإنكار باللسان وانتهاءً بالإنكار باليد والقوة ^(٣).

وفي أي رابطة حقوقية أو علاقة بين السلطة - وبالمصلحة الإدارة العامة - والفرد تكون السلطة في الموقع الأهم، لأنها مؤتمنة على المصلحة العامة وممثلة لها ، تتحرك في المجتمع - بواسطة موظفيها العموميين - لإقامتها وحمايتها بتكليف من الله أولاً ، والأمة ثانياً ، فهي وكيل إقامة المصلحة العامة ، والفرد في مقابلها ممثل لمصلحته الخاصة ، والبناء الاعتقادي والأخلاقي والفقه في التشريع الإسلامي قائم على تقديم المصلحة العامة على المصلحة الخاصة ^(٤) ، ونظراً لذلك فإن السلطة في علاقتها مع الأفراد قد منحت في الإسلام من الامتيازات ما يمكنها من أداء مهمتها ، وإزالة ما يعترض طريقها أثناء ذلك من عقبات ، حتى لو أدى ذلك إلى تقييد أو إهدار مصالح فردية خاصة ^(٥).

فالفرد في ظل النظرة الإسلامية ليس نداً للدولة أو السلطة ولا مساوياً لها كما هو الحال في النظرة الفردية ، لأن مصدر الحقوق والحريات عامة كانت أو خاصة إنما هو الله ، فحقوق الفرد وحرياته إذاً

(١) أخرج أحمد في مسنده، ج٥ ، ص ٦٥ ، عن النبي ﷺ : « ما من وال يلي رعيته من المسلمين فيموت وهو غاش نهم إلا حرم الله عليه الجنة » اهـ.

- وأخرج أيضاً في ج٤ ، ص ٤٢ ، عن النبي ﷺ : « من أكرم سلطان الله في الدنيا أكرمه الله يوم القيامة ، ومن أهان سلطان الله في الدنيا أهانه الله يوم القيامة » اهـ.

(٢) قال الماوردي في نصيحة المملوك، ص ٣٥٧ : « إن الوالي أجدر بإصلاح الرعية الفاسدة ، وإفساد الرعية الصالحة ، من الرعية بإصلاحهم الرائي وإفساده ، لفضل قوته عليها ، ووهن قوتها عليه » اهـ.

(٣) أخرج مسلم في صحيحه، ج١٢ ، ص ٢٤٢ عن النبي ﷺ : « ستكون أمراء ، فتعرفون وتنكرون فمن عرف بريء ، ومن أنكر سلم ، ولكن من رضي وتابع ، قالوا : أفلا نقاتلهم ؟ قال : لا ، ما صلوا » اهـ.

(٤) قال العز بن عبد السلام في قواعد الأحكام ، ج٢ ، ص ١٦٢ : « لا ترجح مصالح خاصة على مصالح عامة » ، وقال في ص ٧٥ : « إن اعتناء الشرع بالمصالح العامة أوفر وأكثر من اعتناؤه بالمصالح الخاصة ».

(٥) قال محمد بن الحسن في السير الكبير ، ج٣ ، ص ٩٩٤ : « وإن أبي أن يعطيه الفرس ، ولم يجد الإمام بداً من أن يأخذ الفرس منه فيدفعه إلى الرسول ، لضرورة جاءت للمسلمين ، فلا بأس بأن يأخذه منه كرهاً » ، وقال السرخسي في الشرح معقلاً : « لأنه نصب ناظراً ، وعند الضرورة يجوز له أن يأخذ مال الغير بشرط الضمان ، كمن أصابه مخمصة » اهـ.

ممنوحة له من الله تفضلاً منه سبحانه^(١) ، لا أنها لصيقة به تولد معه ، فالفرد - إسلامياً - لا يولد حراً - كما هي النظرة الفردية - وإنما يولد ليكون حراً ، والحقوق والحريات إنما تمنح له وسائل لتحقيق مقام العبودية لله أو للنهوض بتكاليف الخلافة في الأرض ، فالإنسان الفرد إنما خلق ليكلف ، وهو في حركته في المجتمع محكوم بإرادة خالقه مانحه حقوقه وحرياته ، والله المانع قدّم المصالح والحقوق العامة على المصالح والحقوق الخاصة ، ونسبها إليه وسماها « حق الله »^(٢) ، بل إنه سبحانه قد ركّب في كل حق وحرية فرديين « معنى اجتماعياً » قوامه رعاية حق الغير أو الصالح العام ، بحيث تقع تصرفات الأفراد في خالص حقوقهم وحرياتهم باطلة غير مشروعة إذا ترتب عليها إضرار بالآخرين ضرراً فاحشاً سواء قصده صاحب الحق أم لم يقصده^(٣) .

فالنظرة الإسلامية إذاً نظرة تحترم وتعترف بحق الفرد ومصالحته الخاصة ، وتحترم وتعترف بحق الجماعة ومصالحتها العامة ، لكنها لا تساوي بينهما ، وترى أن المصلحة العامة أهم ، وأنه عند تعارض المصلحة العامة مع المصلحة الخاصة في موقف أو علاقة فإنه يجب :

أولاً : محاولة التوفيق بين مقتضيات كل منهما ما أمكن ، دون اللجوء إلى إهدار المصلحة الخاصة بشكل كلي .

ثانياً : تقديم مقتضيات المصلحة العامة على مقتضيات المصلحة الخاصة إذا تعذر التوفيق بينهما ، مع ضمان الضرر الذي يلحق بالفرد من جراء ذلك ، إلا إذا كان الفرد هو الذي تسبب في صنع هذا التعارض باعتدائه وتجاوزه .

أما إذا لم يحدث مثل هذا التعارض بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للفرد ، ولم يقع منه إضرار بالآخرين اعتداءً أو تعسفاً ، فلا يجوز للسلطة أن تتدخل في حقوقه وحرياته تقييداً أو إهداراً ، لأن الله المانع للحقين العام والخاص لا يقصد من تقديم المصلحة العامة عند التعارض تعبيد الفرد للجماعة وإذابة شخصيته فيها ، وإنما يريد فقط أن تكون حركة الفرد اجتماعية ، تراعي الآخر فرداً كان أو جماعة ، وتمتنع عن الإضرار به بقصد أو بغير قصد^(٤) .

(١) قال الشاطبي في الموافقات، ج ٢ ، ص ٣٧٧ : « إن ما هو حق للعبد إنما ثبت كونه حقاً له بإثبات الشرع ذلك له ، لا بكونه مستحقاً لذلك بحكم الأصل » اهـ .

(٢) انظر : الدريني ، الحق ، ص ٧٠ ، ٧١-٧٢ ، حق الله : « هو ما يتعلق به النفع العام من غير اختصاص بأحد ، نسب إلى الله تعالى لعظم خطره وشمول نفعه كحرمة البيت وحرمة الزنا » اهـ . محمد أمين ، تفسير التحرير ، ج ٢ ، ص ١٧٤ .

(٣) انظر : الدريني ، خصائص التشريع الإسلامي ، ص ٣١٨ .

(٤) انظر : الدريني ، الحق ، ص ٧٣ ، ٨٦ .

- قال السرخسي في المبسوط ، ج ٢٣ ، ص ٢٠٣ ، « ولو أن الوالي إذاً لرجل أن ينصب ضاحونة على ماء لقوم خاصة في أرض لرجل . ولا يضر أهل النهر شيء ، وأهل النهر يكرهون ذلك أو يضرهم ... فإنه لا ينبغي أن يضع ذلك إلا بإذن صاحب الأرض وصاحب النهر ، لأنه ملك خاص ، وليس للإمام ولاية النظر في الملك الخاص لإنسان بتقديم غيره فيه عليه ، بل هو في ذلك كسائر الرعايا ، وإنما ثبت له حق الأخذ من المالك عند تحقق الضرورة وخوف الهلاك على المسلمين ، بشرط العوض ، كما يكون لصاحب الخمصة ، فلماذا لا يعتبر إذن الإمام هنا ؟ » اهـ .

- لا يقتصر الأخذ من المالك هنا على بلوغ المسلمين حد الضرورة كما تفيد عبارة السرخسي ، بل يكفي أن يحتاجها المسلمون : أي أن يشق عليهم الأمر وتتعرض معيشتهم ، يدل عليه قول ابن تيمية في مجموع الفتاوى ، ج ٢٨ ، ص ١٠٠ : « وما احتاج إليه الناس حاجة عامة فالحق فيه لله » .

وبناء على هذه النظرة يُعطي الإسلام السلطة امتياز استملاك عقارات الافراد المملوكة لهم ملكية خاصة ، إذا تعارضت هذه الملكية مع مقتضيات المصلحة العامة، مع ضمان قيمة هذه العقارات للمالكين من الافراد دون وكس أو شطط .

ومن ذلك ما فعله النبي ﷺ مع الغلاميين الأنصاريين، حيث تملك العقار المملوك لهما لمصلحة المسلمين لينبني عليه مسجداً، ونقدهما ثمنه^(١).

وكذا فعل عمر وعثمان رضي الله عنهما في عهديهما، حيث أرادا توسعة المسجد الحرام، فابى أصحاب الدور حول المسجد أن يبيعوا للدولة ، فأمرأ بهدم هذه الدور جبراً عن أصحابها، ووضعاً أثمانها في بيت المال، ثم جاء أصحابها بعد ذلك واخذوها.^(٢)

وانسجماً مع هذه النظرة أيضاً ، ووفاء بما تتطلبه المصلحة العامة في ميدان تسيير المرافق العامة بشكل دائم وكفؤ، يُعطي الإسلام السلطة أو الإدارة العامة في الدولة الإسلامية امتياز (أو سلطة تقديرية) تنظيم هذه المرافق ابتداءً، وتنظيم علاقتها كإدارة عامة بموظفي هذه المرافق، وكذا امتياز تغيير وتعديل هذه النظم واللوائح بما يتمشى مع الزمان والمكان والظروف المتغيرة تحقيقاً للمصلحة العامة، بحيث تتمكن الإدارة العامة من تقديم الأصلح في إدارتها وتسييرها للمرافق العامة ، وبما لا يخالف للشرعية نصاً أو مقصداً، ويعرف هذا الامتياز في القانون الإداري المعاصر بمبدأ « قابلية المرافق العامة للتغيير والتعديل »^(٣)، ويجري المداد في كتب الإدارة العامة اليوم بما يوحي بأنه نتاج للعقلية القانونية الفرنسية، التي تصنفه كأحد المبادئ الرئيسة التي تقوم عليها الإدارة العامة ، في حين أنه يعتبر الثمرة الطبيعية للفكر الحقوقي الإسلامي تأصيلاً وتطبيقاً ، حيث نص عليه علماء المسلمين في مؤلفاتهم الفقهية كما طبقته الإدارة الإسلامية في دولة الإسلام عبر تاريخها^(٤) ، ومن ذلك :

- قول الماوردي : « وإذا غيرت الولاية أحكام البلاد ومقادير الحقوق فيها ، اعتبر ما فعلوه ، فإن كان مسوغاً في الاجتهاد لأمر اقتضاه ، لا يمنع الشرع منه : لحدوث سبب يسوغ الشرع الزيادة لأجله أو التقصان لحدوثه جاز ، وصار الثاني هو الحق المستوفى دون الأول ، ... وإن كان ما أخذ به الولاية من تغيير الحقوق غير مسوغ في الشرع ، ولا وجه في الاجتهاد ، كانت الحقوق على الحكم الأول ، وكان

(١) انظر : البخاري ، الصحيح ، حديث رقم (٣٩٠٦) .

(٢) انظر : الطبري، التاريخ ، ج ٤ ، ص ٦٨ ، الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٠٥ .

(٣) انظر : كنعان ، القانون الإداري الأردني ، ج ١ ، ص ٣٤٥ .

(٤) انظر : القطب ، نظام الإدارة في الإسلام ، ص ٢٣٠ .

الثاني مردوداً، سواء غيروه إلى زيادة أو نقصان، لأن الزيادة ظلم في حقوق الرعية، والنقصان ظلم في حقوق بيت المال،^(١) اهـ.

ويلاحظ من خلال هذا النقل اشتراط الماوردي لاعتبار هذا التعديل شرطين :

الاول : أن تستهدف الإدارة من خلال التعديل المصلحة العامة فقط، المتمثلة في حقوق الرعية وحقوق بيت المال، لا أن يكون باعثة الهوى والمصلحة الخاصة للقائمين على السلطة.

الثاني : أن يكون هذا التعديل ثمرة لاجتهاد صحيح منضبط بقواعد الاجتهاد الشرعي المعروفة ، وهذا الشرط ضامن لتحقيق الشرط الاول.^(٢)

ولا شك أن التأكد من شرعية التعديل إنما يعود إلى : أهل الحل والعقد في الأمة ، وكذا السلطات القضائية الإدارية في الدولة أو ما يعرف إسلامياً بولاية المظالم.

-ومنه أيضاً قول الماوردي في تقدير الإدارة لعطاء الجندي : « وأما تقدير العطاء فمعتبر بالكفاية حتى يستغني بها عن التماس مادة تقطعه عن حماية البيضة ... فيقدر كفايته في نفقته وكسوته لعامه كله ، فيكون هذا المقدار في عطائه، ثم تعرض حاله في كل عام ، فإن زادت رواتبه الماسة (الحاجات المعيشية الأصلية) زيد ، وإن نقصت نقص»^(٣) اهـ.

-ومنه قول أبي يوسف مخاطباً هارون الرشيد : « فأما الزيادة في أرزاق القضاة والعمال والولاة ، والنقصان مما يجري عليهم ، فذلك إليك ، يكون ذلك موسعاً عليك ، وكل ما رأيت أن الله تعالى يصلح به أمر الرعية فافعله ، ولا تؤخره، فإني أرجو لك بذلك أعظم الأجر وأفضل الثواب »^(٤) اهـ.

-ومنه قول القلقشندي : « ديوان الرواتب : وفيه مرتبات الوزير فمن دونه إلى الضوي (أقل الموظفين شأنًا) ... وكان استعمار الرواتب يعرض في كل سنة على الخليفة ، فيزيد من يزيد، وينقص من ينقص » اهـ^(٥)

-ومنه تغيير عمر بن الخطاب لنظام تقسيم الغنائم العقارية ، حيث أخرجها من كونها حقاً للجنود

(١) الماوردي : الأحكام السلطانية ، ص ٢٦٠.

(٢) انظر : حبش ، الوظيفة العامة ، ص ٤٥ مقارناً.

(٣) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٥٦.

(٤) أبو يوسف ، الخراج ، ص ١٨٧.

(٥) القلقشندي ، صبح الأعشى ، ج ٣ ، ص ٥٦٧.

الذين خاضوا معركة الاستيلاء عليها إلى كونها مصدراً للدخل الثابت للدولة، تنفق منه على مصالح المسلمين الجهادية في كل وقت حاضراً ومستقبلاً، وذلك من خلال « عقد الخراج » الذي أبقي بموجب هذه الأراضي في يد أصحابها من أهل البلاد المفتوحة ، على أن يدفعوا مبلغاً معيناً من المال، يتناسب مع إنتاجها الزراعي، من غير أن يكون مرهقاً لأهلها، بما يشبه عقد الإجارة. (١)

ويتفرع على ما سبق أن الإسلام يُعطي الصلاحية للسلطة العامة في أن تتولى بالشورى والمشاركة عملية تنظيم علاقة الموظف العام (مصلحة خاصة) بالإدارة العامة (مصلحة عامة) ، بحيث تقوم تقنياً بتصميم كامل العلاقة ، وتتولى تحديد كل الالتزامات المتبادلة بين طرفيها (الموظف العام والإدارة العامة) ، دون أن تترك لسلطان الإرادة الفردية للموظف عند تعيينه في الوظيفة العامة أي دور في تحديد هذه الالتزامات ، بحيث يقتصر دوره فقط على الرضا بالدخول في هذه العلاقة أو رفض الدخول فيها.

وعلى السلطة في تنظيمها لهذه العلاقة وتحديد الالتزامات المتبادلة أن تراعي كلا المصلحتين العامة المتمثلة في دوام سير المرافق العامة وعدم تعطيلها ، والخاصة المتمثلة في الأمن الوظيفي للموظف العام، وإن كان هذا الأمن الوظيفي في المحصلة هو مصلحة عامة ، لأنه يحفز الموظف على الولاء أولاً والانتاج والإبداع ثانياً ، وعليها أن تراعي أيضاً نظرة الإسلام للحقوق، وقواعده في التعامل معها إن تعارضت، وأن تراعي ثالثاً أن يكون اجتهادها سائغاً في الشرع ، غير خارج عن قواعده ومقاصده في التشريع.

(١) انظر : أبو يوسف، الخراج، ص ٢٤-٢٧، الزرقاء، المدخل، ج ١، ص ١٦١.

- يستطيع الناظر في الروايات التاريخية التي حملت لنا قصة هذا التعديل أن يتعرف على : لماذا ؟ وكيف ؟ ينبغي أن تعدل السلطة أو الإدارة العامة نظام مرفق عام ؟

أما لماذا تعدل السلطة ؟ فللمصلحة العامة لا للأهواء الشخصية ، وقد بين عمر وجه المصلحة العامة عندما اعترض عليه من اعترض قائلاً : « أرايت هذه الشغور ، لا بد لها من رجال يلزمونها ، أرايت هذه المدن العظام ... لا بد لها من أن تشحن بالجيوش وإدراج العطاء عليهم ، فمن أين يُعطى هؤلاء إذا قسمت لأرضون والعلوج ؟ » ١ .
وأما كيف تتخذ قرار التعديل ؟ فكما فعل عمر :

١- الحرص أولاً على كون التعديل دستورياً ، أي ثمرة لاجتهاد منضبط بقواعد أصول الفقه ، لا يخالف للشرعية نصاً ولا مقصداً .

٢- الحرص ثانياً على أن يكون اجتهاداً جماعياً ، لأن الجماعة أبعد عن الخطأ من الفرد، وقد كان سلوك عمر في هذا الباب مثالاً حياً :

١- استشار من يتعلق بهم القرار وهم الجند ، فطلبوا منه أن يستشير أهل الحل والعقد .
ب- فاستشار أهل الحل والعقد من كبار المهاجرين والأنصار ، فوافقهم أغلبهم ، وهم من أهل الاجتهاد والعلم .
٣- عرض قراره بالتعديل بعد الاستشارات السابقة على المسلمين مسيئاً بالمصلحة العامة ، مشفوعاً بالأدلة الشرعية المثبتة له وفق قواعد الاجتهاد الصحيح .

٤- طالبت نفوس الجند للقرار الجديد ، وانحسم الخلاف ، فباشروا بتنفيذ .

كما يعطيها الإسلام أيضا الصلاحية في تعديل وتغيير التزامات هذه العلاقة ، دون أن يكون للموظف العام أن يحتج بالوضع السابق لهذا التعديل ، على أن تراعي الالتزام بشروطي اعتبار التعديلات السالف ذكرهما .

ولا شك أن تولي السلطة تنظيم هذه العلاقة بقانون أو لائحة يؤدي إلى تطابق أوضاع الموظفين ذوي المراكز المتماثلة ، ويمنع الظلم والمحاباة ، ويحقق المساواة بينهم ، لأن الالتزام إذا كان يفرضه القانون ، كما يكون حجة على الفرد يكون حجة على الإدارة أيضا ، ولذا لا يجوز للإدارة عندئذ أن تمنح امتيازات لبعض الموظفين عند تعيينهم لا يشتها لهم القانون المنظم للعلاقة ، أو أن تحرمهم منها .

كما أن البعد الديني في الوظيفة العامة الإسلامية يفرض تأثيره على أحكام هذه العلاقة عند تنظيمها ، على اعتبار أن أهداف الوظيفة العامة التي تسعى لتحقيقها هي أهداف شرعية ، ولذا توصف الوظائف العامة من قبل الفقهاء المسلمين بأنها مناصب وولايات دينية وشرعية ، وهي تتردد ما بين عبادة بالمعنى الخاص (أو طاعات محضة) وعبادة بالمعنى العام ، وبهذا يختلف العمل في الوظيفة العامة من حيث طبيعته وقيمه عن العمل في الوظيفة الخاصة أو القطاع الخاص ، فالأول طاعة في محراب عبادة ، والثاني مكايسة في سوق تجارة وربح ، ومن المعلوم أن العابد يحكمه في عبادته التكليف والتوقيفية ، بينما التاجر يتصرف في سوقه بالاختيار والتوفيقية .

وبعد التاصيل يأتي الآن دور التدليل والتمثيل على ما تقرر آنفا ، من خلال استعراض بعض أحكام علاقة الموظف العام بالدولة كما قررها الفقهاء المسلمون ، وكما عملت بها الإدارة الإسلامية في عصورها المختلفة :

١- فيما يتعلق بتعيين الموظف العام : فإن عملية التعيين تأخذ في الحقيقة صورة « التكليف » من الإدارة و « الإذعان » من الموظف ، أي تتم بالإرادة المنفردة للسلطة أكثر من كونها تبادلاً رضائياً من الطرفين ، ويدل لذلك أن الفقهاء يقررون : أنه إذا لم يوجد سوى شخص واحد يصلح للوظيفة فإنه يجبر عليها بالإرادة المنفردة للإدارة العامة ، ولا يلتفت إلى قبوله أو رفضه ^(١) .

وإنما اشترط رضا الموظف المتوحي تعيينه في غير هذه الحالة - مع قدرة الدولة على التعيين من طرف واحد لو أرادت ^(٢) - من باب الحرص على العمل الإداري ، لأنه لا ينجح ولا يحقق نتائجه بالإكراه ، ويدل لذلك :

(١) قال ابن عابدين في الحاشية ، ج ٥ ، ص ٣٦٨ : « لو تعين (يعني نقضاء) عليه ، هل يجبر على القبول ولو امتنع ؟ » ، قال في البحر : لم أره ، والظاهر نعم ، وكذا حوازي جبر واحد من المتأملين ، ١ هـ .

(٢) قال ابن تيمية في المجموع ج ٢٨ ، ص ٨٧ : « والإمام لو عين أهل الجهاد للجهاد تعين عليهم كما قال النبي صلى الله عليه وسلم : « وإذا استنفرتم فأنفروا » ، أخرجاه في الصحيحين » ١ هـ .

- ما أخرجه أبو داود عن أبي مسعود الأنصاري قال : بعثني رسول الله ﷺ ثم قال : انطلق أبا مسعود ، لا الفينك يوم القيامة نجى ، وعلى ظهرك بعير من إبل الصدقة ، له رغاء ، قد غلثته ، قال : إذا لا انطلق ، قال : إذا لا أكرهك ، (١) هـ .

- قال ابن إسحاق : وبعث رسول الله ﷺ عبد الله بن جحش ... في رجب مقفله من بدر الأولى ، وبعث معه ثمانية رهط من المهاجرين ، ليس فيهم من الأنصار أحد ، وكتب له كتاباً ، وأمره ألا ينظر فيه حتى يسير يومين ، ثم ينظر فيه ، فيمضي لما أمره به ، ولا يستكره من أصحابه أحداً ، (٢) هـ .

- ما أخرجه أحمد : أن عثمان رضي الله عنه قال لأبن عمر رضي الله عنهما : « اقض بين الناس ، فقال : لا أقضي بين اثنين ، ولا أؤم رجلين ، أما سمعت النبي ﷺ يقول : من عاذ بالله ، فقد عاذ بمعاذ ، قال عثمان رضي الله عنه : بلى ، قال : فإني أعوذ بالله أن تستعملني ، فاعفاه ، وقال : لا تخبر بهذا أحداً ، (٣) هـ .

ويعود السبب في ضعف اعتبار الرضا من الموظف المنوي تعيينه في الوظيفة العامة إلى أمرين :

أ - تقديم اعتبارات المصلحة العامة على الخاصة .

ب - اعتبار الرضا حاصلًا من الموظف سلفاً ، لأن قرار التعيين من الإدارة إنما هو أمر الإمام متوجهاً للموظف ، وللإمام حق الطاعة على أفراد الجمهور بموجب عقد البيعة (١) .

٢- إن السلطة أو الإدارة العامة ليست حرة في اختيار من تشاء لشغل الوظيفة العامة ، بل لا بد من أن تتوافر في المختار شروط تعود إلى القوة والأمانة ، بحيث يكون أصلح الموجودين لشغلها ، وهي شروط شرعية يحددها الشارع سبحانه صاحب الحق في الوظيفة العامة ، والإدارة فقط مكلفة من قبله بالتطبيق الأمين لإرادته سبحانه ، وهي شروط ترجع إلى تحقيق المصلحة العامة ، والمطلوب من الإدارة في تحقيقها لهذه المصلحة أن تبذل الجهد الأقصى ، وأن تختار الأصلح من التدبيرات دائماً ، ولذا لا تملك أن تقدم مفضولاً من المرشحين للوظيفة على فاضل ، وهذا خلاف ما يحدث في العقود الخاصة ، حيث يجوز للفرد أن يستاجر من يشاء لإنجاز أعماله ، حتى وإن خلا هذا الأخير من شرطي القوة والأمانة ، لأن الإنسان مسلط على حقه ، وقد يتساهل فيه ، وله ذلك ، لكن حق الله أو المصلحة العامة لا يجوز

(١) أخرجه أبو داود في سننه برقم (٢٩٣١) .

(٢) ابن هشام ، السيرة ، ج ٢ ، ص ١٧٨ .

(٣) أخرجه أحمد في مسنده ، ج ١١ ، ص ٦٦ .

(٤) انظر : ابن تيمية ، المجموع ، ج ٢٨ ، ص ١٨٤ .

التساهل فيها ، والدليل على ذلك : ما أخرجه الحاكم عن ابن عباس رضي الله عنهما قال : قال رسول الله ﷺ : « من استعمل رجلاً من عصابة ، وفي تلك العصابة من هو أرضى منه ، فقد خان الله ، وخان رسوله ، وخان المؤمنين » (١) ١هـ.

٣- لما كان العمل الذي يقوم به الموظف العام حقاً لله ، عام النفع للمسلمين ، وكان قد وجب عليه عينا ، لمباشرته إياه دون الآخرين من المؤهلين ، فإذا كان يترتب على تركه له بالانعزال أو الاستقالة إضرار بالمسلمين ، من حيث تعطيل سير المرافق العامة ، فإنه يمنع من ذلك شرعاً ، ولذلك حالتان :

١- أن يكون ثمة في المسلمين من يمكن أن يقوم مقامه في عمله ، لكن يستغرق إحلال آخر محله بالنقل أو التعيين وقتاً ، فهنا على الإدارة شرعاً ألا تقبل استقالته في الحال ، بل تجبره على الاستمرار في عمله لحين حلول البديل عنه ، وذلك دفعاً للضرر العام - المتمثل في تعطيل سير المرافق العامة - بالضرر الخاص ، فلو ترك الموظف العمل قبل وصول البديل عنه رغماً عن الإدارة ، فإنه يكون آثماً شرعاً ، لأنه ترك واجباً متعيناً عليه ، فولايته كما قلنا شرعية ، وعمله في الحقيقة نهوض بتكليف ديني ، ولذا يجب على الإدارة هنا أن تحتاط لمثل هذه الحالات بتدبير شرطي قانوني يحقق المقصود ، ويدفع أضرار الاستقالات المفاجئة من العمل ، وذلك بأن تشترط على الموظف إعلامها بنيته الاستقالة وترك العمل قبل مدة مناسبة .

قال الكمال بن الهمام : « وينعزل القاضي بعزل نفسه إذا بلغ السلطان وقيل : لا ينعزل القاضي بعزل نفسه ، لأن قضاءه صار حقاً للعامة ، فلا يملك إبطاله » ١هـ (٢) .

وقال ابن عابدين : « ما دام أهلاً للقضاء لا يملك عزل نفسه ، لما فيه من تغيير السلطان ، وإبطال حقوق المسلمين ، فإذا عزل نفسه ، وعلم السلطان أنه يعجز عن القيام به ، فإنه يخرج عنه ، ويكون إخراجه بإقامة غيره مقامه » ١هـ (٣) .

ب- ألا يكون في المسلمين من يقوم مقامه في العمل ، فيجب على الإدارة هنا أن تجبره على البقاء والعمل ، وقبل الإدارة فإن الله صاحب الحق في عمله يجبره على البقاء ، لأنه لا قادر على تحقيق مصلحة عمله العامة سواه ، فليس له الترك ، ويأثم بالامتناع ، وتأثم الإدارة بعزله أو قبول استقالته .

(١) أخرجه : الحاكم في مستدركه ، ج ٤ ، ص ٩٣ ، وانظر : العز بن عبدالسلام ، قواعد الأحكام ، ج ٢ ، ص ٧٥ ، الماوردي ،

الأحكام السلطانية ، ص ٢٦١ ، السرخسي ، المبسوط ، ج ١٦ ، ص ١٠٩ .

(٢) الكمال ، فتح القدير ، ج ٧ ، ص ٢٦٤ .

(٣) ابن عابدين ، الحاشية ، ج ٧ ، ص ٣٨٦ .

- أخرج الطبري : « ولما أحرز عتبة (ابن غزوان) الأهواز وأوطأ فارس ، استأذن عمر في الحج ، فأذن له ، فلما قضى حجه استعفاه ، فأبى أن يعفيه ، وعزم عليه ليرجعن إلى عمله ، فدعا الله ثم انصرف » ١١ .

- قال العز بن عبد السلام : « وأما الولايات ، فإن تعين المتولي ، ولم يوجد من يقوم مقامه ، فإنها لازمة في حقه ، لا يقبل العزل ولا الانعزال ، إلى أن يوجد من يقوم مقامه ، فينفذ العزل والانعزال ، فلو عزل الإمام أو الحاكم أنفسهما ، وليس في الوجود من يصلح لذلك ، لم ينفذ عزلهما أنفسهما لوجوب المضي عليهما » ١٢ .

٤- يقرر الفقهاء أيضا قاعدة في إقالة الموظف العام من وظيفته وهي : أن الموظف العام لا يجوز عزله من وظيفته من غير سبب . والمقصود بالسبب هنا ثلاثة أمور :

أ- عدم الأهلية . ب- الخيانة . ج- إلغاء الوظيفة العامة التي يشغلها .

كما يقررون أيضا أن على الإدارة أن تحاول التوفيق بين المصلحة العامة المتمثلة في دوام سير المرافق العامة بكفاءة ، وبين المصلحة الخاصة المتمثلة في بقاء الموظف في وظيفته ، في حالة حصول التعارض بينهما ، فإن تعذر التوفيق واستحكم التعارض عزلت الموظف العام تقديما للمصلحة العامة .

يقول الماوردي : « وأما العزل فضريان : أحدهما : ما كان في غير سبب ، فهو خارج عن السياسة ، وقد قيل : « العزل أحد الطلاقين » ، كما أنه لا يحسن الطلاق لغير سبب ، كذلك لا يحسن العزل لغير سبب ، وإذا لم يثق الناظر باستدامة نظره مع الاستقامة ، عدل عنها إلى النظر لنفسه ، فعاد الوهن على عمله ، ... وقيل : ليس جزاء من سرك أن تسوءه ... ، والضرب الثاني : أن يكون العزل لسبب دعا إليه ، وأسبابه ... أن يكون سببه خيانة ظهرت منه ، فالعزل من حقوق السياسة ، مع استرجاع الخيانة ، والمقابلة عليها بالزواج المقومة ، ولا يؤخذ فيها بالظنون والتهم ... أن يكون سببه انتشار العمل به من لينه وقلة هيئته ، فهذا السبب موهن للسياسة ، والوزير فيه بين خيارين : إما أن يعزل بمن هو أقوى وأهيب ، وإما أن يضم إليه من تتكامل به القوة والهيبة ، وخياره فيه معتبر بالأصلح ، ويجوز أن يقلد بعد صرفه ما لا يستضر فيه بضعفه ... أن يكون سببه وجود من هو أكفأ منه ... فإن كان فضل كفايته مؤثرا في زيادة العمل به ، كان عزل الناظر به من لوازم السياسة ، ولم يسغ فيها إقراره على عمله ... »

(١) الطبري ، التاريخ ، ج ٤ ، ص ٨٢ .

(٢) العز بن عبد السلام ، قواعد الأحكام ، ج ٢ ، ص ١٢٨ ، وانظر الجويني ، الغياثي ، ص ٢٣٥ ، ابن تيمية ، المجموع ، ج

أن يكون سببه أن يخطب عمله من الكفاة من يبذل زيادة فيه فإن ظهر موجب الزيادة ... (وكان) موجبها فضل كفاية البازل ، فيجب عزله بالباذل دون غيره ... أن يكون سببه أن الناظر مؤتمن، فيخطب عمله ضامن ، اهـ .^(١)

ويلاحظ من خلال هذا النص ما يلي :

١ - تقرير الفقهاء المسلمين والإدارة الإسلامية لحق الموظف العام بالاستقرار في وظيفته كصورة من صور الأمن الوظيفي للموظف، الضروري لإخلاص الموظف وولائه في عمله للإدارة، وربط الاستقرار الوظيفي للموظف بالاستقامة والكفاءة، فلا استقرار إلا لمستقيم كفؤ.

ب - إن في تقرير الماوردي أن العزل أحد الطلاقين، وتسميته التقدم لطلب الوظيفة العامة « خطبة » ما يدل على أن علاقة الإدارة بالموظف العام تشبه علاقة الزوج بزوجه في عقد الزواج من بعض الوجوه، وقد تتبع الباحث أوجه الشبه بينهما فوجدها متعددة مشيرة للاهتمام، وتكشف عن فقه هذا العالم الإسلامي وفهمه العميق لطبيعة هذه العلاقة ، كما أن ملاحظة وجه الشبه هذا له دور مهم في تكييف العلاقة كما سيأتي قريباً، ولذا يعرضه الباحث هنا ، وتتلخص أوجه الشبه في الآتي :

أولاً : كلاهما أعني « علاقة الموظف بالإدارة » و « الزواج » من التصرفات التي يتولى التشريع فيها تنظيم كامل التصرف، وتحديد الالتزامات المتبادلة بين الطرفين، بحيث تصبح هذه الالتزامات قانوناً ملزماً للطرفين، لا يجوز الخروج عليه، أو الاتفاق على خلافه عند إنشاء التصرف ، وهذا النوع من الالتزامات هو ما يسميه الفقهاء بـ « مقتضى العقد »^(٢)، وعليه فلا يبقى من دور لإرادة أطراف العلاقتين هنا سوى قبول الدخول في هذه العلاقة أو رفضها، وإن كان حتى هذا الدور يتم تجاوزه في بعض حالات الوظيفة العامة كما أسلف الباحث، ولا شك أن تدخل المشرع في تحديد الالتزامات في التصرفات والعقود إنما تزداد مساحته ، وتغلب على المساحة المتروكة لإرادة العاقدين، كلما كان التصرف أو العقد يتعلق بمصالح عامة، أو كان أحد العاقدين في مركز ضعيف، فيتدخل المشرع لضمان المحافظة على المصلحة العامة، وحماية الضعفاء ، وضمان تحقيق أهداف العقد أو التصرف التي شرع سبباً لتحقيقها، إذ لو ترك الأمر لإرادات أطراف العلاقة في مثل هذه الحالات دون تنظيم وتحديد لهدرت المصالح العامة ، وظلم الضعفاء، وامتنع تحقيق مقاصد الله في خلقه، أما التصرف أو العقد الذي يكون طرفاه مصلحتين خاصتين، فالميدان الأوسع فيه إنما يكون لمبدأ سلطان الإرادة العقدية، أو الالتزامات الإرادية المتبادلة لكلا

(١) الماوردي ، قوانين الوزارة ، ص ١١٩ - ١٢٣ .

(٢) انظر : الزرقاء، المدخل، ج ١ ، ص ٤٤٣ .

الطرفين، لكن ضمن حدود النظام العام والاخلاق وعدم مخالفة مقتضى العقد الذي يحدده التشريع في كل عقد ، ومثال ذلك عقود المعاوضات المالية كالبيع والإجارة والشركة الخ .^(١)

يقول الدكتور الزرقاء : « ومبنى النظر الفقهي في كون ترتيب آثار العقود من عمل الشارع هو أن العقد سبب شرعي، فهو طريق يرسمه الشرع ليصل بسالكه إلى نتائج حقوقية يقرها بينهم، فإلى الشارع يعود تحديد هذه النتائج ، وإنما تستمد إرادة العاقدين سلطانها منه بالمقدار والحدود التي يحددها لها، فإن للشرع نظاماً يحميه، فهو الكفيل بإقامة الحدود بين الحقوق الخاصة وإرادات أصحابها من جهة ، وبين المصالح العامة وإرادة الشارع من جهة أخرى، كما أن الشارع أيضاً هو الكفيل بتنظيم تلك الحقوق الخاصة بين الناس بناءً على مباشرتهم لأسبابها، حفظاً للتوازن، ومنعاً للتغايير، وضبطاً لنظام التعامل^(٢) فلا مجال إذاً للقول بأن إرادة المتعاقدين وحدها هي التي تنشيء الالتزامات وتحدد آثارها ، بل يجب أن تخضع لحدود يتولى الشارع تعيينها ، وهذه الحدود والقيود التي يقيد بها التشريع مبدأ سلطان الإرادة تختلف باختلاف أنواع الحقوق والعقود وموضوعاتها : ففي الحقوق العامة والالتزامات الناشئة عنها لا سلطان لإرادة الملتزم أصلاً، بل للقانون وحده، وفي عقد الزواج ونتائجه ينحصر سلطان إرادة العاقدين في أصل العقد، أي في قبول التعاقد أو رفضه بمحض حريتهما ، أما القيود الشكلية في عقد الزواج، وكذا آثاره والتزاماته بين الزوجين، فيرتبها القانون على وفق ما يقتضيه تنظيم شؤون الأسرة، والمصالح الاجتماعية التي مرجع تقديرها إلى الشارع أما الحقوق الشخصية والالتزامات، فهي الميدان الأوسع لمبدأ سلطان الإرادة العقدية ضمن حدود : الآداب العامة والنظام العام والنصوص القانونية الخاصة عندما تكون آمرة بحكم إلزامي ... ففي هذا الميدان وهذه الحدود يعقد الإنسان ما يشاء من العقود، ويحدد آثار عقده بإرادته المحضة »^(٣) .

ثانياً : كلاهما تصرف ينشأ عنه ولاية وسلطة لطرف على آخر ، بحيث يكون للإدارة ولاية وسلطة على الموظف العام ، ولها بموجب ذلك حق الطاعة عليه، ولها أيضاً الحق في تأديبه إذا أساء ، وكذلك الحال في الزواج، حيث الزوج له حق القوامة على الزوجة ، يأمرها فتنطق ، وله أن يؤدبها إذا أساءت، لكن في كلا العلاقتين يجب على صاحب الولاية والقوامة أن يفهم أن الرجحان الذي اختصه الشارع به في علاقته مع الطرف الآخر إنما هو رجحان أعطيه لاستجلاب المصلحة العامة والخير للمجتمع والأسرة، لأنه في نظر الشارع الأقدر على ذلك ، فهو رجحان عدل وإحسان لا رجحان عسف وظلم .

(١) انظر : الحفيف ، التصرف الانفرادي ، ص ١-٣ ، ٦-٧ .

(٢) الزرقاء، المدخل ، ج ١ ، ص ٤٧٣ .

(٣) المرجع السابق، ج ١ ، ص ٥١٨ .

ثالثاً: يتفرع عن المعنى السابق أن الشارع قد جعل حق إنهاء العلاقة بيد الإدارة في علاقة الوظيفة العامة عزلاً، وبيد الزوج في علاقة الزواج طلاقاً، وفيد العزل والطلاق ليكونا مشروعين بقيد السببية، بمعنى أنه لا بد من سبب للعزل أو الطلاق، أما إيقاعهما من غير سبب فإنه تعسف محرم لا يليق بمعاقل مؤتمن على مصلحة دولة أو أسرة.

رابعاً: كلاهما لا يتحقق المقصود من ورائه إلا بتأبيده، فالتأقيت في الوظيفة العامة ينافي المصلحة العامة في دوام سير المرافق العامة غالباً، لأن تسببها يحتاج إلى خبرة لا تكتسب إلا بالمكوث في المنصب مدة طويلة، ولأن التأقيت أيضاً يدفع الموظف إلى الاهتمام بمصلحته الخاصة أكثر من المصلحة العامة لعدم شعوره بالأمن، وذلك مضر بالمرافق العامة ولا ريب، وكذلك الحال في الزواج، فإن ثماره من النسل، والاستقرار النفسي، والعفة لطرفيه، وتوطيد الأواصر بين عائلتي الزوجين، لا يمكن تحقيقها من غير ديمومة العلاقة وعدم تأقيتها^(١).

خامساً: كلاهما لا يسميه العلماء «معاوضة مالية» بالرغم من أن معنى المعاوضة المالية فيه، إذ كلاهما «بذل مال بإزاء المنافع من الغير»^(٢)، لكن العلاقة بين الأطراف في كلا التصرفين لما لم تكن علاقة مادية ربحية صرفة، كما هو الحال في المعاوضات المالية كالبيع والإجارة وغيرهما، لم تصنف هاتان العلاقتان ضمن المعاوضات المالية، فالعلاقة في الوظيفة العامة علاقة طاعة لله بتحقيق المصالح العامة، أي عبادة، وفي الزواج هي علاقة مشاركة بين رجل وامرأة، لإقامة حياة إنسانية، وتحقيق مقاصد: النسل والعفة والوحدة بين المسلمين، والمهر والنفقة فيها ليسا مقصودين لذاتهما، كما أن الراتب في الوظيفة ليس ثمناً لما يقوم به الموظف من عمل، فالثمنية هنا ليست مقصودة، ولذلك يصح العقد في كل من العلاقتين من غير تسمية المهر في الزواج والراتب في الوظيفة العامة، ولو كانتا معاوضة لبطلتا بجهالة العوض، وأيضاً فإن الفقهاء لا يسمون العرض المالي في كلا العلاقتين «أجرأ أو ثمنأ»، ففي الزواج يسمى مهرأ وصلة وصدقة ونحلة ونفقة، وأما في الوظيفة العامة فالأعواض المادية فيها على اختلاف أنواعها لم يجد الباحث بعد البحث والتتبع الدقيق لعبارات العلماء من يسميها أجرأ أو ثمنأ، نعم وجد من يقول «هي بمنزلة الأجرة»، ومن يقول عن علاقة الوظيفة «هي بمنزلة الإجارة» أو تشبه الأجرة^(٣)، لكنهم لا يطلقون أبداً وصف «الإجارة» على العلاقة أو «الأجرة» على العوض

(١) انظر: العزبن عبدالسلام، قواعد الأحكام، ج ٢، ص ١٣٠.

(٢) انظر: القرافي، الفروق، ج ٣، ص ٤، الزرقاء، المدخل، ج ١، ص ٥١٢.

(٣) انظر: الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٢٤٧، الشربيني، مفتي محتاج، ج ٤، ص ٢٢٠، الكاساني، البدائع، ج ٧، ص ١٤٠١٣، السرخسي، المبسوط، ج ١٦، ص ١٠٢.

المالي، بل سمو الاعواض المالية اسماء كثيرة فقالوا : رزق وعطاء ومرتب وجاري واقطاع ووظيفة ومشاهرة وجامكية وسهم غنيمة وفيء ونفل وصلة وتعويض وإعانة ونفقة^(١) ، أما العلاقة الوظيفية نفسها - بالاحكام التي مرت - فلا يسمونها «إجارة» ولكن يسمونها «ولايات» أو يقولون إنها «إرزاق»^(٢) إشعاراً منهم بالفرق بينهما ، وتنزيها للوظيفة العامة أن تكون معاوضة مالية محضة ، لأنهم يرون أن في ذلك تضييعاً لمعنى العبادة فيها ، ولذا لما تكلم الخطيب الشربيني في مغني المحتاج عن استعانة الإمام بالكفار في الجهاد، أوصى الإمام بأن « يستأجرهم استنجاراً » للقتال لا أن « يرزقهم » ، وعلل ذلك بقوله : « والأولى أن يستأجرهم لأن ذلك أحقر لهم »^(٣) ، حيث عدّ الإرزاق شرفاً لا يستحقونه ، لأنها علاقة فيها ديمومة ومزيد اعتناء بالموظف الذي يؤدي الوظيفة بروح العبادة ، بينما الكافر مجرد مقاتل مؤقت يقصد المنفعة المادية ، لا عابد مجاهد ، فيستحق مقابل قتاله أجراً وثمناً لا رزقاً أو سهم غنيمة .

سادساً : يتفرع عن المعنى السابق أن الفقهاء إذا كانوا لا يعدون ما يأخذه الموظف والزوجه من مال في كلا العلاقتين « الإرزاق » و « الزواج » أجراً أو ثمناً مقابل منفعة على سبيل المعاوضة المالية ، فكيف إذا كفوا ويم برروا أخذ الموظف العام ما يأخذه من امتيازات مالية ، وأخذ الزوجة المهر والنفقة ؟ .

يقولون : إن الموظف العام وكذا الزوجة كلاهما محبوس على سبيل التفرغ لمصلحة الإدارة العامة وبالمحصلة لمصلحة المسلمين في الأول ، ولمصلحة الزوج في الثاني ، بحيث يمتنع الاثنان عن الكسب والارتزاق للإتفاق على نفسيهما ، وهما محتاجان للنفقة ، ولو تركا عملهما في الوظيفة والأسرة لفاتت مصلحة المسلمين ومصلحة الزوج والأسرة ، فيكون العدل أن يقوم المنتفع من احتباسهما بكفالة معيشتهما ، إعانة لهما على الحياة الكريمة ، وضماناً لاستمرار أدائهما لرسالتيهما المقدستين ، ولذا سُمي المبلغ المعطى لهما رزقاً ونفقة لا أجراً وثمناً ، وبناء على هذا التكليف تنفرد الإدارة بتحديد راتب الموظف العام وامتيازاته المالية ، ويكون معيارها في ذلك كفاية حاجات الموظف المعيشية ليعيش حياة كريمة^(٤) .

جـ - وعوداً لما يلاحظ من نص الماوردي في العزل وأسبابه ، فإنه يظهر من خلال النص مدى التقدير الذي تحظى به « الكفاءة » و « الجدارة » في الوظيفة العامة الإسلامية ، حيث يجعل الشرع من نقصها

(١) انظر : المرجع السابق ، ص ٢٤٤ ، ٢٤٧ ، ٢٥٤ ، ٢٦١ ، الرملي ، نهاية المحتاج ، ج ٥ ، ص ٢٩١ .

(٢) انظر : الماوردي ، الاحكام السلطانية ، ص ٢٤٤ ، القرافي ، الفروق ، ج ٣ ، ص ٣ ، الرملي ، نهاية المحتاج ، ج ٥ ، ص ٢٩١ ، العزيز بن عبد السلام ، قواعد الاحكام ، ص ١٢٨ ، الزرقاء ، المدخل ، ج ١ ، ص ٥١٢ .

(٣) الشربيني ، مغني المحتاج ، ج ٤ ، ص ٢٢١ ، وانظر : ابن تيمية ، المجموع ، ج ٣ ، ص ٢٠٧ .

(٤) انظر : ابن تيمية ، المجموع ، ج ٣ ، ص ٢٠٧ ، ابن عابدين ، الحاشية ، ج ٦ ، ص ٣٨٩ - ٣٩٠ ، الكاساني ، البدائع ، ج ٧ ، ص ١٣ - ١٤ ، الجويني ، الغياني ، ص ١٨٠ - ١٨١ ، السرخسي ، المبسوط ، ج ٣ ، ص ١٨ ، ج ١٦ ، ص ١٠٢ .

سببا من أسباب العزل من الوظيفة، كما يجيز أن يتقدم الأكفا للإدارة ويطلب تعيينه في منصب يشغله آخر أقل كفاءة منه ، فإذا ثبت للإدارة صحة ما يدعيه عينته مكانه، ويظهر من خلال هذا الحكم خصوصية علاقة الوظيفة العامة ، واختلاف أحكامها عن أحكام العقود الخاصة التي يكون طرفاها من الجهات الخاصة، إذ في العقود الخاصة كالبيع والإجارة والزواج لا يُجيز الشرع الخطبة على خطبة الآخر، أو السوم على سومه، أو الاستئجار على استئجاره ، لأنه ليس أحد الطرفين بأولى بالتقديم من الآخر، في حين أن المصلحة العامة أولى بالتقديم في علاقة الوظيفة العامة أو في العقود العامة، ولذا جاز الأمر فيها، وقد نص العلماء على أنه « يجوز للمصالح العامة ما لا يجوز للمصالح الخاصة »^(١) ، كما نصوا على أنه « ليس يراعي فيما يباشره الخلفاء وملوك الأمم من العقود العامة ما يراعي في الخاصة من الشروط المؤكدة »^(٢) ، ونصوا أيضا على أن « ما خيف انتشاره من المصالح العامة تخفف شروطه عن شروط المصالح الخاصة »^(٣) ، وكذا على أن « المصالح العامة تتسع أحكامها على أحكام العقود الخاصة »^(٤).

د - تشكل معالجة الماوردي لحالة نقص كفاءة الموظف عن منصبه لضعفه ولينه في القيادة تطبيقا أمنيا لقاعدة الإسلام في تقديم المصلحة العامة على الخاصة إذا تعارضتا ، والبدء أولاً بمحاولة التوفيق بينهما ما أمكن - قبل أن تقدم العامة ونقيده أو نهذر الخاصة - حفاظا على المصلحتين ، حيث الحل في نظر الماوردي أن الإدارة لها توفيقاً بين المصلحتين العامة المتمثلة في كفاءة أداء الموظف، والخاصة المتمثلة في عدم فقد الموظف وظيفته ، لها أن تعزله من منصبه الذي عجز عنه ، وتولية منصبا آخر يتناسب مع قدراته، أولها مثلاً أن تجمع معه في منصبه من يكمل معه نقصه، وبذلك توفق بين المصلحتين وتدفع المفسدتين، فيصبح الأمر مصلحة كله ، حتى إذا كان عجزه وتقصيره يجعله غير مؤهل لأي عمل، يحسم الماوردي الأمر بوجوب عزله حيث يقول : « وإن كان (عجزه) لقصور منته وضعف حزمه، لم يكن أهلا لتقليد ولا عمل، وقد روى عن عمر بن الخطاب رضي الله عنه أنه قال : « لا تلزموا أنفسكم حق من لم يلزم نفسه حقكم »^(٥) .

٤- وتدلّياً على اعتماد النظرة الإسلامية مبدأ الأمن الوظيفي للموظف، إبان تنظيمها علاقة الموظف بالإدارة العامة، ينص الفقهاء على وجوب تأمين معاش أبناء الموظف وأهله الذين تلزمه نفقتهم إذا مات الموظف أو أصابه مرض أو إعاقة أقعدته عن العمل ، وباغضلة إذا كبر سنه ولم يعد قادراً على

(١) العزبن عبدالسلام، قواعد الأحكام ، ج ٢ ، ص ١٥٧ .

(٢) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ج ٢٧ .

(٣) المرجع السابق ، ص ٤٠ .

(٤) المرجع السابق ، ص ١٥ .

(٥) الماوردي ، قوانين الوزارة ، ص ١٢٠ .

الكسب ، ويعملون ذلك بضرورة تحقيق الأمن الوظيفي للموظف ترغيباً له على البقاء في الوظيفة ، والإخلاص في العمل والانتاج ، وتخفيفاً لغيره على الانضمام للعمل في خدمة الدولة .

يقول الماوردي : « وإذا مات أحدهم أو قتل ، كان ما يستحقه من عطائه موروثاً عنه على فرائض الله ... واختلف الفقهاء في استبقاء نفقات ذريته من عطائه في ديوان الجيش على قولين : أحدهما : أنه قد سقطت نفقتهم من ديوان الجيش لذهاب مستحقه ، ويحالون على مال العشر والصدقة ، والقول الثاني : أنه يستبقى من عطائه نفقات ذريته ترغيباً له في المقام ، وبعثاً له على الإقدام ، واختلف الفقهاء أيضاً في سقوط عطائه إذا حدثت به زمانة على قولين : أحدهما يسقط لأنه في مقابلة عمل قد عُد ، والقول الثاني : أنه باق على العطاء ، ترغيباً في التجند والارتزاق » اهـ^(١) .

وإذاً هذه هي نظرة الإسلام للعلاقة بين الموظف العام والإدارة العامة أو الدولة ، عرضها الباحث تاصيلًا وتمثيلًا ، وهي كما يرى الناظر تشبه النظرة الفرنسية إلى حد كبير ، لكنها تتميز عنها ببعدها الديني والأخلاقي ، كما تتميز عنها بانسجامها مع نظرة الإسلام للحق ، في حين إن النظرة الفرنسية للعلاقة في واد ، ونظرتها للحق في وادٍ آخر ، إذ نظرة الفرنسيين للحق فردية ، لا تنتج مثل هذه العلاقة التي تقدم المصلحة العامة ، لكنهم كما رأينا تخلوا عن فرديتهم في ميدان الإدارة العامة استجابة للضرورات العملية الواقعية ، يدل على هذه الأزواجية أنهم في ميدان علاقات العامل مع رب العمل في القطاع الخاص تركوا لهذه العلاقات أن تدار بالعقدية الفردية المتطرفة ، هذا في ابتداء الأمر ، فصار لديهم ازدواج في القواعد التي تحكم القطاع الخاص وتلك التي تحكم القطاع العام ، فالأولى فردية والثانية اجتماعية ، ثم أثبتت لهم الوقائع في العلاقات الحقوقية في القطاع الخاص أنه لا بد من تدخل الدولة والسلطة في العقد بين العامل ورب العمل ، حماية لمصالح العامل الضعيف ، وحماية للمصلحة العامة ، من تغول الفرد وأنانيته ، فانتهى الأمر عندهم إلى علاقة تنظمها السلطة وتحدد فيها جل التزاماتها المتبادلة ، أي : لائحية لكن في إطار عقدي ، وبذلك ضعفت الفردية أو لنقل اعتدلت في القطاع الخاص أيضاً^(٢) .

أما النظرة الإسلامية فهي ذات قواعد واحدة فيما يتعلق بموقفها من الحق ، وتطبق هذه القواعد في الميدانين : القطاع الخاص أو العقود الخاصة ، وكذا في القطاع العام أو العقود العامة ، والعقدية الإسلامية عقدية مرنة ، لها من القدرة والطبيعة ما يمكنها من التعبير عن علاقة فرد بفرد ، أي : مصلحة خاصة في

(١) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٥٧ - ٢٥٨ .

(٢) انظر : حبش ، دراسات في الوظيفة العامة ، ص ١٢٧ - ١٣٠ ، حبش ، الوظيفة العامة ، ص ٤٧ - ٤٩ .

مقابل مصلحة خاصة ، أو علاقة فرد بجماعة ، أي مصلحة خاصة في مقابل مصلحة عامة ، ولذا عرف الفقه الإسلامي العقد الخاص والعقد العام ، وفي كلا العقدين يجري تطبيق نفس القواعد الحقوقية ، من تقديم المصلحة العامة عند التعارض ، وإبطال التصرف بالحق الفردي عند الإضرار بالغير اعتداءً أو تعسفاً ، وتدخل السلطة لحماية الطرف الضعيف ، والمصالح العامة ، من خلال إبطال التصرفات والعقود أو تقييدها أو تنظيم جانب من العلاقة التعاقدية أو أغلب جوانبها أو حتى جميعها إن اقتضى الأمر كما سبق بيانه ، ويبقى السبب في ظهور العقد العام بأحكام مغايرة عن العقد الخاص ، أن العقد العام لما كان أحد طرفيه مصلحة عامة ، وكانت المصلحة العامة مقدمة ، وكانت القاعدة أن « المصلحة العامة كالضرورة الخاصة »^(١) ، صارت جميع أحكام هذا العقد أحكام ضرورة تتسع على أحكام العقد الخاص ، بينما الأخير لا يخرج عن قواعد العقد العامة إلا في حالات تعارضه مع المصلحة العامة أو العدل أو الأخلاق أو الدين ، وهي حالات غير دائمة ، فإخالة العامة في العقد العام الخروج عن القواعد ، والحالة الغالبة في العقد الخاص الالتزام بالقواعد ، وقد نقل الباحث قريباً ما يشير إلى هذا التباين ، وهو تباين لا يعود إلى اختلاف القواعد الحاكمة ، كما هو الحال في الفقه الفرنسي ، وإنما يعود إلى اختلاف ظروف وأطراف كل من العقدين ، فهو اختلاف تطبيقي لا اختلاف تعبيدي ، وقد أشار إلى هذا المعنى الدكتور حمدي عبد المنعم في كتابه ديوان المظالم حيث يقول : « لم يفرق الإسلام بين روابط القانون العام والقانون الخاص ، فتسري نفس القواعد على الدولة والأفراد ، إذ إن الدولة تخضع في تصرفاتها الإدارية للقواعد العامة التي يخضع لها الأفراد في تصرفاتهم ... أما القضاء المعاصر فينقسم إلى قضاء عادي يطبق قواعد القانون الخاص ، وقضاء إداري يطبق قواعد القانون الإداري ، وهي قواعد متميزة »^(٢) اهـ .

(١) العزبن عبد السلام ، قواعد الأحكام ، ج ٢ ، ص ١٦٠ .

(٢) حمدي عبد المنعم ، ديوان المظالم ، ص ٢٥٤ - ٢٥٥ .

المطلب الثاني : التكيف العقدي الإرزاقى لهذه العلاقة .

يبقى بعد ذلك السؤال وهو : في أي إطار حقوقي، أو ما هو التكيف الحقوقي الذي صبّ الفقهاء المسلمون فيه هذه العلاقة بأحكامها التي بينها الباحث أنفا ؟ هل هذه العلاقة عقدية أم لائحية أم هي مجرد تكليف ؟ ثم إذا كانت عقدية، فهل هي عقد إجارة^(١) أم عقد وكالة^(٢) أم ماذا ؟

الذي حققه الباحث في تكيف هذه العلاقة أنها ليست لائحية، كما أنها ليست تكليفا محضاً، وإنما هي عقد، لكنها أيضاً ليست عقد إجارة، ولا عقد وكالة، وإن كان فيها معنى الإجارة ومعنى الوكالة، بل هي عقد عام مستقل قائم بذاته لا يقاس على غيره، عقد له طبيعته وموضوعه وأحكامه الخاصة التي ينفرد بها، لا ينتمي هذا العقد إلى عقود المعاوضات المالية، لأن فيه جانباً تعبدياً تكليفياً، أما اسمه فقد سماه الفقهاء المسلمون «الولايات» و«الإرزاq»، والباحث يفضل الاسم الثاني، فهو «عقد إرزاq»، وذلك لأن كلمة «إرزاq» تتضمن المعنى الذي تنطلق منه خصوصية هذا العقد، كما أنه التعبير المفضل عند الفقهاء المسلمين، ولنا أن نسميه اليوم «عقد وظيفة عامة».

وقد ذهب بعض الباحثين إلى اعتبار هذه العلاقة «تكاليف بخدمة اجتماعية محددة السلطة، لقاء أجر معين، يختار المسلمون شغلها اختياراً حراً»^(٣)، واعتبرها آخرون «عقد عمل»^(٤)، واعتبرها ثالث «عقد وكالة عامة، وذات طبيعة خاصة، وتقترب إلى حد كبير بما يسمى حالياً بالمركز التنظيمي أو اللائحي للموظف العام»^(٥)، وهذا الأخير هو ما يتفق مع ما حققه الباحث، وإن كان الحق أنها ليست وكالة على وجه الخصوص، وإن كان فيها معنى الوكالة، بل هي كما مرّ «عقد إرزاq» أو «ولايات».

أما إثبات ما حققه الباحث فبيانه في قسمين :

القسم الأول : إثبات أن هذه العلاقة «عقد» وليست لائحية.

يمكن الاستدلال بالأدلة التالية على عقدية علاقة «إرزاq» أو «الولايات» :

١- لقد نص الفقهاء على عقدية هذه العلاقة، ومن ذلك :

- قول الماوردي : « فيما يصح به التقليد (يعني تقليد الموظفين والعمال) : فإن كان نطقاً يلفظ

(١) الإجارة : « تملك المنافع بعوض » . قلعة جي، معجم لغة الفقهاء، ص ٤٣ .

(٢) الوكالة : « تفويض شخص أمره إلى آخر، وإقامته مقامه في التصرف » . قلعة جي، معجم لغة الفقهاء، ص ٥٠٩ .

(٣) حرب، مبدأ المساواة، ص ٩٦ .

(٤) القطب، نظام الإدارة في الإسلام، ص ٢٤٠ .

(٥) محمد أنس، المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام، ص ١١ .

به المولى، صح التقليد كما تصح به سائر العقود ، وإن كان عن توقيع المولى بتقليده خطأ لا لفظاً ، صح التقليد ، وانعقدت به « الولايات السلطانية » إذا اقترنت به شواهد الحال ، وإن لم تصح به العقود الخاصة ، اعتباراً بالعرف الجاري فيه « (١) » اهـ .

- وقوله أيضاً عن الوزارة : « فصحة التقليد فيها معتبرة بلفظ الخليفة المستورز ، لأنها ولاية تفتقر إلى عقد ، والعقود لا تصح إلا بالقول الصريح » (٢) اهـ .

- وقوله عن الإمارة : « وأما إمارة الاستيلاء التي تعقد عن اضطرار ... الخ » (٣) اهـ .

- وقوله عن الخلافة : « ولو عهد الخليفة إلى اثنين أو أكثر ، ورتب الخلافة فيهم ، فقال الخليفة : بعدي فلان ، فإن مات فالخليفة بعد موته فلان جاز ، وكانت الخلافة متنقلة إلى الثلاثة على ما رتبها ، ... فإن قيل : هي عقد ولاية على صفة وشرط ، والولايات لا يقف عقدها على الشروط والصفات . قيل : هذا من المصالح العامة التي تتسع أحكامها على أحكام العقود الخاصة » اهـ (٤) .

- وقوله عن ولاية القضاء : « وولاية القضاء تنعقد بما تنعقد به الولايات ... فإذا صحت عقداً ولزوماً بما وصفنا صح فيها نظر المولى والمولى ، كالوكالة لأنهما معاً استنباه » اهـ (٥) .

- وقول ابن فرحون : « القضاء ينعقد بأحد وجهين : أحدهما : عقد أمير المؤمنين أو أحد أمرائه الذين جعل لهم العقد في مثل هذا ، والثاني : عقد ذوي الرأي وأهل العلم والمعرفة والعدالة لرجل منهم ، كملت فيه شروط القضاء ، وهذا حيث لا يمكنهم مطالعة الإمام في ذلك » اهـ (٦) .

- وقول ابن تيمية في أفراد الجيش : « الجهاد ... وجوبه على « المرتزقة » الذين يُعْطَوْنَ مال الفيء لأجل الجهاد أوكد ، بل هو واجب عليهم عيناً : واجب بالشرع ، وواجب بالعقد الذي دخلوا فيه لما عقدوا مع ولاة الأمر عقد الطاعة على الجهاد (البيعة) ، وواجب بالعوض ، فإنه لو لم يكن واجباً لا بشرع ، ولا ببيعة إمام ، لوجب بالمعاوضة عليه ، كما يجب العمل على الأجير الذي قبض الأجرة ، ويجب تسليم المبيع على من قبض الثمن ، وهذا وجوب بعقد المعاوضة وبقبض العوض ، كما أن الأول وجوب بالشرع وبمجرد مبايعة الإمام » اهـ (٧) .

(١) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٦٣ - ٢٦٤ .

(٢) المرجع السابق ، ص ٢٦ .

(٣) المرجع السابق ، ص ٣٩ .

(٤) المرجع السابق ، ص ١٥ .

(٥) المرجع السابق ، ص ٨٨ - ٨٩ ، وانظر : التاودي ، حلي المعاصم ، ج ١ ، ص ١٨ .

(٦) ابن فرحون ، التبصرة ، ج ١ ، ص ١٦ - ١٥ .

(٧) ابن تيمية ، المجموع ، ج ٢٨ ، ص ١٨٤ - ١٨٥ .

على أن الباحث قد وجد عبارة للقرافي المالكي يفيد. ظاهراً أنه لا يعتبر علاقة الإرزاق عقداً ، وإنما يسميها « معروفاً » ، وهذه العبارة هي قوله : « ويجوز في الأرزاق التي تطلق للقاضي : الدفع والقطع ، والتقليل والتكثير ، والتغيير (قاعدة تعديل وتبديل المرافق العامة) ، ولو كان (الإرزاق) إجارة لوجب تسليمه بعينه من غير زيادة ولا نقص ، لأن الإجارة عقد ، والوفاء بالعقود واجب ، والأرزاق معروف ، وصرف بحسب المصلحة ، وقد تعرض مصلحة أعظم من مصلحة القضاء ، فيتعين على الإمام الصرف فيها » (١) هـ.

وهذا النقل عن القرافي يحتمل أمرين :

الأول : أنه أراد بقوله « لأن الإجارة عقد » مطلق العقدية ، وبذلك يكون قد أخرج الإرزاق عن أن يكون عقداً ، ويكون القرافي بذلك « لائحياً » ، ويكون ما ساقه من الفروق بين الإجازات والإرزاق ، والتي أراد أن يثبت من خلالها أن الإرزاق ليس إجارة ، هي في الحقيقة اعتراضاته على إلحاق الإرزاق بالعقدية ، وهذه الفروق بالمناسبة تتطابق مع اعتراضات « هريو » و « ديجي » الفرنسيين على تكييف هذه العلاقة بالعقدية .

الثاني : أنه أراد بقوله « لأن الإجارة عقد » عقود المعاوضات المالية ، فيكون تقدير العبارة « لأن الإجارة عقد معاوضة مالية والأرزاق عقد معروف وصرف بحسب المصلحة العامة » ، والظن أنه الاحتمال الأرجح ، لما سيسوقه الباحث من أدلة واضحة على عقدية هذه العلاقة ، يبعد أن يكون قد فات القرافي إمام المالكية الكبير الالتفات إليها .

٢- إن مفهوم العقد في الإسلام مفهوم مرن يعكس القيم والمفاهيم الإسلامية ، بحيث يتسع للتعبير عن العلاقات ذات الأطراف المتباينة في أهميتها ومراكزها ، لأن العقد الإسلامي يتفق ونظرة الإسلام للحقوق ، فهو تصرف حقوقي يراعي الغير فرداً كان أم جماعة ، كما يراعي الأخلاق والعدل ، وليس تصرفاً فردياً أنانياً يتمحور حول الفرد وإرادته ، ومن هنا عرف الفقه الإسلامي العقد الخاص والعقد العام ، وهذه الاجتماعية في مراعاة الآخرين وتقديم الأخلاق والعدل ليست خاصة بالعقد العام فقط . وهو العقد الذي يكون أحد أطرافه مثلاً لمصلحة عامة - بل هي شاملة للعقد الخاص أيضاً (٢) ، ففي كلا

(١) القرافي ، الفروق ، ج ٣ ، ص ٣ .

(٢) قال السبكي في معيد النعم ، ص ١٠٠ ، « شاد العمائر (المقاول) : ومن حقه اللطف والرفق بالبنائين ، ولا يستعمل أحد فوق طاقته ، ولا يجيعه ، بل يمكنه من الأكل وعليه أن يطلق سراحه أوقات الصلوات ، فإنها لا تدخل تحت الإجارة » . هـ - مقصود السبكي بعبارة « فإنها لا تدخل تحت الإجارة » ، أن الدين فوق شريعة العقد .

الوظيفتين الخاصة والعامة ينبغي مراعاة وتقديم مقتضيات المصلحة العامة والأخلاق والعدل والدين.

قال السبكي : « وما من وظيفة (عامة أو خاصة) إلا وللمسلمين (المصلحة العامة) حقوق على صاحبها »^(١) اهـ.

وعليه فإن سلطان الإرادة العقدية ليس سلطاناً وحرية مطلقة لا قيود لها - كما هو الحال في العقد الفردي - ، فالمبدأ العقدي الإسلامي أن العقد شريعة المتعاقدين ما دام لا يتعارض مع المصلحة العامة والعدل والأخلاق والدين، فإذا تعارض معها ، وجب الخروج على هذه الشريعة ، والتدخل لإلغائها أو تعديلها بما يرفع الفساد ، لأن إرادات الأفراد ليست هي مصدر الالتزامات التي تنتجها العقود، بل إن مصدرها الله سبحانه، وما العقد إلا تصرف جعله الله سبباً لإثمار هذه الالتزامات ، ، تيسيراً للتعامل بين الناس ، وإكراماً للإرادة الإنسانية لتشعر بحريتها واختيارها ، وعليه يجب أن تنضبط هذه الالتزامات التي تنتجها هذه الإرادة الإنسانية داخل العقد ، وأيضاً ما ينتجها العقد من آثار وأحكام ، بالشرع وأولوياته^(٢) ، ومن هنا تقبل العقدية الإسلامية مبدأ تدخل السلطة في العقد - سواء الخاص الذي لا تكون طرفاً فيه أو العام الذي تكون طرفاً فيه - تدخلاً تستهدف من ورائه تحقيق مقاصد الشارع في خلقه، وتستند فيه إلى الاجتهاد الصحيح والشورى ، من أجل تنظيم كامل العقد وتحديد بعض أوجله أو حتى كل الالتزامات المتبادلة فيه ، وتُقضي بذلك سلطان الإرادة العقدية عن حريته ، وتُحصَره في الرضا بالدخول في العقد أو رفضه^(٣) ، كما تقبل هذه العقدية أن تتدخل هذه السلطة بتعديل أو تغيير التزامات العقود القائمة تحقيقاً للمصلحة العامة، وحفاظاً على توازن العقد عدلاً وأخلاقاً^(٤).

(١) السبكي ، معبد النعم ، ص ١١٤ .

(٢) انظر : الزرقاء ، المدخل ، ج ١ ، ص ٤٧٣ ، الخفيف ، التصرف الانفرادي ، ص ١ - ٣ ، ٨ - ٩ .

(٣) انظر : المرجع السابق ، ج ١ ، ص ٥١٨ .

- مثال العقد الذي تدخل الشارع ونظم كل التزاماته المتبادلة من غير أن يترك لإرادة العاقدين أي حرية إبرام : عقد الزواج ، وهذا

هو الحال في عقد الإزراق . انظر : الخفيف ، التصرف الانفرادي ، ص ٦ - ٧ .

(٤) مثال ذلك في العقود :

أ- تدخل القضاء لرد الالتزام المرهق إلى الحد المعقول في العقد الذي طرأت بعد عقده حوادث استثنائية عامة ، لم يكن في الوسع توقعها ، وترتب على حدوثها أن تنفذ الالتزام التعاقدي وإن لم يصبح مستحيلاً صار مرهقاً للمدين ، بحيث يهدده بخسارة فادحة . وهذا التدخل القضائي لتعديل الالتزام التعاقدي هو ما يعرف في القانون بنظرية الظروف الطارئة ، وهو تدخل سيرره العدل والأخلاق ، وانظر نص النظرية في المادة (٢٠٥) من القانون المدني الأردني ، وهي منسجمة مع فقه العقود الإسلامي ، وذلك في مسائل مسح الإجارة بالمدر عبد الخفيفة ، قال ابن عابدين في الحاشية ، ج ٦ ، ص ٨١ : « كل عذر لا يمكن معه استيفاء المعقود عليه إلا بضرر يلحقه في نفسه أو ماله ثبت له حق الفسخ » اهـ وتخيلاً لذلك قال في ص ٧٨ : « استأجر حماماً في قرية ، فنفر الناس ، ووقع الحلاء ، ومضت مدة الإجارة ، هل يجب الأجر ؟ ... » إن له يستطع الرفق بالحمام فلا اهـ .

ب- تعديل التزام عقد عام ، كما كان يحدث في عقد الخراج ، حيث كان الخلفاء المسلمون يزيدون من قيمة وظيفة الخراج المالية أو ينقصون بحسب المواسم الزراعية ، وقد فعل ذلك عمر بن الخطاب رضي الله عنه ، وإنما فعلوا ذلك رحمة بالناس وتحقيقاً لمصلحة بيت المال وكلاهما مصلحة عامة . انظر : ابن رجب الحنبلي ، الاستخراج لأحكام الخراج ، ص ٣٩ - ٤٠ .

وأبضا فإن هذه العقديّة تتسع للعقود التي يعقدها طرف واحد أو ما يعرف بعقود الإرادة المنفردة^(١) ، وكذا تقبل هذه العقديّة انعقاد العقد بالإكراه من غير رضا الطرف الآخر ، وذلك في حالات تحقيق المصلحة العامة ، وحماية الضعفاء ، وإعادة الحقوق إلى أصحابها^(٢) .

ولما كانت العقديّة وسيلة شرعية لتحقيق مقاصد الشارع في خلقه من جلب المصالح ودرء المفاسد ، تنوعت العقود بتنوع موضوعاتها ومقاصدها ، وكذا اختلفت أحكامها من شروط وأركان والتزامات ، فشرع في كل عقد ما يحصل مقاصده ويوفر مصالحه ، بحيث إن العقود إن اشتركت في مصالح الشرائط والأركان كانت تلك الشرائط والأركان مشروعة في جميعها ، وإن اختلفت بعض هذه العقود بشيء من المصالح ، تبع ذلك اختصاصها بشيء من الشروط والأركان المحققة لهذه المصالح ، ولذا فقد يشترط في أحد العقدين - بسبب اختلاف المقصود بهما - ما قد يكون مفسداً في العقد الآخر^(٣) ، ومن ذلك :

- شرط التوقيف في الإجارة والمساقاة والمزارعة ، ولو وقع التوقيف في النكاح لأفسده لمنافاته لمقصوده^(٤) ، وكذا لو شرط التوقيف في الإرزاق أو الولايات لتضررت المصلحة العامة المتمثلة في ضرورة استقرار الموظف العام في عمله ، لضمان دوام سير المرافق العامة .

- شرط اللزوم في حق كلا الطرفين في عقد الإجارة الخاص^(٥) ، وعدم اشتراط اللزوم في حق الإدارة العامة إذا دخلت في عقد إجارة عام مع جهة خاصة ، والفرق بينهما كما يقول الماوردي : « أنها (أي الإجارة) في جنبه المولّي (الإدارة العامة) من العقود العامة لثباته فيها عن الكافة ، فروعها الأصلح في التخيير (بين الماضي في العقد أو نقضه أثناء المدة) ، وهي في جنبه المولى من العقود الخاصة ، لعقده لها في حق نفسه ، فيجري عليها حكم اللزوم »^(٦) .

- شرط معلومية المدة والعمل في الإجارة ، وكذا معلومية مقدار الأجرة ، فالجهالة في أحد هذه الأمور تفسد عقد الإجارة^(٧) ، وليس الأمر كذلك في الإرزاق أو الولايات ، قال الماوردي : « أن يكون

(١) انظر : الحنفية ، التصرف الانفرادي ، ص ٤٧ ، وما بعدها ، ومن عقود الإرادة المنفردة : الوقف ، الهبة ، الجعالة .

(٢) قال ابن تيمية في المجموع ، ج ٢٨ ، ص ٧٧ - ٧٩ : « مثل بيع المال لقضاء الدين الواجب والنفقة الواجبة ، والإكراه على ألا يبيع إلا بضمن المثل لا يجوز إلا بحق ، ويجوز في مواضع مثل المضطر إلى طعام الغير . . . وما احتاج إلى بيعه وشرائه عموم الناس ، فإنه يجب ألا يباع إلا بضمن المثل ، إذا كانت الحاجة إلى بيعه وشرائه عامة » .

(٣) انظر : العزيم عبد السلام ، قواعد الأحكام ، ج ٢ ، ص ١٢٢ ، ١٢٩ .

(٤) المرجع السابق ، ج ٢ ، ص ١٢٥ .

(٥) انظر : المرجع السابق ، ج ٢ ، ص ١٢٥ .

(٦) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٦١ - ٢٦٢ .

(٧) انظر : المحصكي ، الدر المختار ، ج ٦ ، ص ٥ ، ٤٦ .

التقليد مطلقاً ، فلا يقدر بمدة ولا عمل ، فيقول فيه : قد قلدتك خراج الكوفة ... فهذا تقليد صحيح ، وإن جهلت مدته ، لأن المقصود منه ، الإذن لجواز النظر ، وليس المقصود منه اللزوم المعتبر في عقود الإيجارات ، (١) اهـ ، وقال ابن قدامة : « والإمام مخير إذا بعث عاملاً : إن شاء استأجره إجارة صحيحة ، ويدفع إليه ما سمي له (إجارة عامة) ، وإن شاء بعثه بغير إجارة ، ويدفع إليه أجر مثله ، وهذا كان المعروف على عهد رسول الله ﷺ ، فإنه لم يبلغنا أنه قاطع أحداً من العمال على أجره » (٢) اهـ والمقصود هنا العامل على جمع الزكاة وتوزيعها .

بل إن العقد الواحد نفسه قد تتغير أحكام شرائطه وأركانه باختلاف الظروف التي يجري فيها ، فظرف الاختيار غير ظرف الاضطرار ، والعاقدة الفرد غير العاقدة إذا كان دولة ، والعصر الماضي ليس هو العصر الحاضر ، والعقد لو بقي على أحكامه السابقة في ظل ظرف الجديد لادى ذلك إلى تحوله من وسيلة تجلب المصالح إلى وسيلة تجلب المفساد ، وهو لم يشرع لذلك ، ومن أمثلة تغيير أحكام العقد لتغير الزمان وأهله ، ما فعله الإمام علي بن أبي طالب رضي الله عنه في عقد الإجارة ، حيث غير يد الأجير المشترك على السلعة من كونها يد أمانة ، فجعلها يد ضمان ، حيث كان الأجير المشترك - كالحياض مثلاً - لا يضمن قطع الأقمشة للناس ، فيما إذا تلفت في محله ، ما دام لم يقصر أو يعتد ، ذلك أن يده يد أمانة ، لكن لما رأى الإمام فساد الناس ، احتاط لأصحاب الأموال ، فغير أيدي الصنائع إلى أيدي ضمان ، تضمن أموال الناس مطلقاً إن تلفت (٣) .

وبناء على ما عرض الباحث من مفهوم للعقدية في الإسلام ، يتبين أن الفقه الإسلامي لا يحتاج في تكييفه لعلاقة الموظف بالدولة أو الإدارة العامة - بكل أحكامها الخاصة بالتناسب مع طبيعتها وأهدافها - إلى ابتكار تكييف حقوقي كـ « اللاتحجية » ليصب فيه هذه العلاقة ، ذلك أن قالب العقدية الإسلامية يسعها ، والفرنسيون عندما هرعوا إلى اللاتحجية فلأنهم أصحاب مفهوم فردي للعقد ، حيث ينحصر العقد عندهم ويجمد في حدود التعبير عن علاقات حقوقية لأطراف متساوية ، كما يجمد على مبادئ تبادل التراضي كأساس للعقدية ، فلا يعرف العقد الفردي العقد ذا الإرادة المنفردة ، كما يجمد أيضاً على مبدأ العقد شريعة المتعاقدين ، مقدماً هذه الشريعة على المصلحة العامة والعدل والأخلاق ، من غير أن يسمح مفهومه بجواز تدخل السلطة في التزامات العاقدين المتبادلة بالتغيير والتعديل استجابة لمقتضيات المصلحة العامة أو الأخلاق أو العدل .

(١) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٦٢ .

(٢) ابن قدامة ، المغني ، ج ٢ ، ص ٥١٧ - ٥١٨ .

(٣) انظر : الزيلعي ، تبين الحقائق ، ج ٥ ، ص ١٣٤ .

القسم الثاني : إثبات أن الإرزاق أو الولايات عقد عام قائم بنفسه لا يقاس على غيره ، ليس
بإجارة ، وليس بوكالة ، وإن كان فيه معنى الإجارة والوكالة .

أما أنه عقد عام فظاهر، إذ إن الدولة أحد طرفيه، وما كانت الدولة أحد طرفيه من العقود يسمى
عقداً عاماً.

وأما أنه عقد قائم بنفسه، لا يقاس على غيره، فظاهر أيضاً من خلال أحكامه المتميزة الخاصة به،
والتي سبق استعراض جانب منها، حيث لا تجتمع هذه الأحكام في عقد آخر من العقود، خاصة في ما
كان يشبهه في معناه منها كعقدي الوكالة والإجارة ، ويعرض الباحث في مسألتين هنا علاقة كل من
هذين العقدين بعقد الإرزاق .

المسألة الأولى : علاقة عقد الوكالة بعقد الإرزاق .

ذكر الباحث آنفاً أن عقد الإرزاق يتضمن معنى الوكالة والنيابة، وليس أدل على ذلك من أن بعض
اللفاظ التي يتعقد بها عقد الإرزاق إنما هي الفاظ تفيد معنى الوكالة، وذلك مثل : « استخلفتك » و
« استنتبتك » و « وكلت إليك » و « فوضت إليك »^(١) .

كما أن العلماء كثيراً ما ينصون على معنى التوكيل في هذا العقد، بل إنهم يطلقون عليه وصف
الوكالة والنيابة، وهذا منهم لا يدل على كونه عقد وكالة ، وإنما هو من باب تسمية الشيء ببعض
أجزائه، ومن ذلك :-

- قال الجويني : « ليس من الممكن أن يتعاطى الإمام مهمات المسلمين في الخطة، وقد اتسعت
أكتافها، وانتشرت أطرافها، ولا يجد بداً من أن يستنيب في أحكامها ويستخلف » اهـ^(٢) .

- وقال الماوردي : « تنفيذ (الوزير) ما صدر عن خلفائه على الأعمال التي فوضها إلى آرائهم،
ووكلها إلى اجتهدهم » اهـ^(٣) .

- وقال ابن عابدين في صحة عزل الخليفة للقاضي ولو تعين للمنصب : « وأما صحة عزله فظاهرة ،
لأنه وكيل عن السلطان، وإثمه بعزله لا يلزم منه عدم صحة العزل ... القاضي ... خليفة عن السلطان
وولايته مستمدة منه، فله عزله » اهـ^(٤) .

(١) انظر: الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٨٨، القلقشندي، صبح الأعشى، ج ٩، ص ٢٧٤ .

(٢) الجويني، الغياني، ص ٢٠٤ .

(٣) الماوردي، قوانين الوزارة، ص ٦٦ .

(٤) ابن عابدين، الحاشية، ج ٥، ص ٣٦٧ .

- وقال القرطبي : « والعاملين عليها : يعني السعاة والحجاة الذين يبعثهم الإمام لتحصيل الزكاة بالتوكيل على ذلك » اهـ^(١).

وبدل على أن الوكالة مجرد معنى في عقد الإرزاق فقط لا أن عقد الإرزاق وكالة ما يلي :

- قال الماوردي : « فإذا صحت (الولايات) عقداً ولزوماً بما وصفنا صح فيها نظر الموكلي والموكلي، كالوكالة، لأنهما معا استنابة » اهـ^(٢).

- وقال التاوودي : القضاء هو النيابة عن الإمام في تنفيذ الأحكام الشرعية ... وإن كان (القاضي) نائباً عنه فهو بمنزلة الوكيل، له عزله متى شاء » اهـ^(٣).

- وقال الكاساني : « كل ما يخرج به الوكيل عن الوكالة يخرج به القاضي عن القضاء ، لا يختلفان إلا في شيء واحد وهو : أن الموكل إذا مات أو خلع ينعزل الوكيل، والخليفة إذا مات أو خلع لا تنعزل قضاته وولاته، ووجه الفرق أن الوكيل يعمل بولاية الموكل، وفي خالص حقه أيضاً، وقد بطلت أهلية الولاية، فينعزل الوكيل، والقاضي لا يعمل بولاية الخليفة وفي حقه، بل بولاية المسلمين، وفي حقوقهم، ... وولايتهم بعد موت الخليفة باقية، فيبقى القاضي على ولايته » اهـ^(٤).

ومعنى الوكالة أو النيابة في عقد الإرزاق ضروري لهذا العقد، لأن بواسطته يفسر انتقال السلطة من الإدارة إلى الموظف المعين في منصب ولاية أو سلطة، بحيث يأمر وينهي ويكره غيره، ولو كان المعنى في عقد الإرزاق معنى الإجارة أو بيع المنافع فقط، لما استطاع العقد أن يفسر ذلك، وأيضاً فإن وجود معنى الوكالة في عقد الإرزاق يمنحه أحكاماً يحتاجها هذا العقد لتحقيق مقاصده، ومن ذلك حكم جواز هذا العقد من طرف الدولة، بحيث إنها تملك في عقد الإرزاق أن تعزل الموظف للمصلحة العامة، ولا شك أن هذا الحكم لم يكن ليتيسر لو لم تكن الوكالة معنى في هذا العقد، إذ لو كان المعنى المحض فيه هو معنى الإجارة، لكان حكمه اللزوم لا الجواز، كما هو الحال في عقد الإجارة.

المسألة الثانية : علاقة عقد الإجارة بعقد الإرزاق.

إن عقد الإرزاق ليس إجارة وإن كان فيه معنى الإجارة، ويدل لذلك النقول التالية عن بعض فقهاء المذاهب الإسلامية :

(١) القرطبي، الجامع، ج ٨، ص ١٧٧.

(٢) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٨٦.

(٣) التاوودي، حلي المعاصم، ج ١، ص ١٦.

(٤) الكاساني، البدائع، ج ٧، ص ١٦.

- قال السرخسي : « رزق القاضي لا يتقدر بشيء . لأن ذلك ليس باجر ، فالاستعجار على القضاء لا يجوز ، وإنما يُعطى كفايته وكفاية عياله » اهـ^(١) .

- وقال الكاساني عن القاضي : « إنه عامل للمسلمين ، فكانت كفايته عليهم ، لا من طريق الاجر » اهـ^(٢) .

- وقال القرافي : « ما يصرف للقسام للعقار بين الخصوم ، من جهة الحاكم ، والترجمان الذي يترجم الكتب عند الحكام ، وكاتب الحاكم ، وأمناء الحكام على الأيتام ، ونحو ذلك ، فذاك كله أرزاق لا إجارة ، تجري عليه أحكام الأرزاق دون أحكام الإجازات » اهـ^(٣) .

- وقال الماوردي : « من يرتزق على عمل مستديم ، ويجري رزقه مجرى الإجارة » اهـ^(٤) .

- وقال الشربيني : « ما يأخذه المرتزقة من الفيء ... ليس باجرة لهم ، بل مرتبهم » اهـ^(٥) .

- وقال عنهم أيضاً : « فهم بمنزلة الاجراء » اهـ^(٦) .

وقد تتبع الباحث ما أثبتته الفقهاء من أوجه اختلاف بين عقد الإرزاق وعقد الإجارة ، فكانت على النحو التالي :

١- في عقد الإرزاق يصح العقد مع جهالة المدة أو تأييدها ، وجهالة العوض المالي ، وجهالة تفاصيل العمل ، ولذا قال ابن قدامة : « فإنه لم يبلغنا أنه صلى الله عليه وسلم قاطع أحداً من العمال على أجر ... عن ابن الساعدي قال : استعملني عمر على الصدقة ، فلما فرغت منها ، وأديتها إليه ، أمر لي بعمالة ، فقلت : إنما عملت لله ، وأجري على الله ، قال : خذ ما أعطيت ، فإني قد عملت على عهد رسول الله صلى الله عليه وسلم ، فعملني ، فقلت مثل قولك ، فقال لي رسول الله صلى الله عليه وسلم ، إذا أعطيت شيئاً من غير أن تسأله ، فكل وتصدق » اهـ^(٧) .

وأما عقد الإجارة فتفسده جهالة المدة أو العمل أو الأجر^(٨) .

(١) السرخسي ، المبسوط ، ج ١٦ ، ص ١٠٢ .

(٢) الكاساني ، البدائع ، ج ٧ ، ص ١٤ .

(٣) القرافي ، الفروق ، ج ٣ ، ص ٦ .

(٤) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٥٣ .

(٥) الشربيني ، مغني المحتاج ، ج ٤ ، ص ٢٢٠ .

(٦) المرجع السابق .

(٧) ابن قدامة ، المغني ، ج ٢ ، ص ٥١٧-٥١٨ ، وحديث ابن الساعدي أخرجه أحمد في مسنده ، ج ١ ، ص ٥٢ .

— انظر : الماوردي الأحكام السلطانية ، ص ٢٦٢ ، القرافي ، الفروق ، ج ٣ ، ص ٥ .

(٨) انظر : المحصني ، الدر المختار ، ج ٤ ، ص ٤٦ ، العز بن عبد السلام ، قواعد الأحكام ، ج ٢ ، ص ١٢٢ .

٢- لا يجوز تأييد عقد الإجارة، فالتوقيت شرط فيه ، ولا يتصور إلا مؤقتاً، بينما يجوز التأييد والتوقيت في عقد الإرزاق ، وذلك لضرورة التأييد في تحقيق دوام استقرار الموظف في وظيفته ، وقد مر هذا المعنى قريباً.

٣- يتصور في عقد الإرزاق انعقاده بالإرادة المنفردة للإدارة من غير اشتراط رضا الموظف العام، وذلك في حالة تعيين هذا الموظف للقيام بالوظيفة لعدم وجود مؤهل غيره، أو لتعيين الإمام له، لأنه إذا أمره الإمام ونجبت عليه الطاعة، أما عقد الإجارة فلا ينعقد إلا بتبادل التراضي بين طرفين بإيجاب وقبول^(١).

٤- عقد الإرزاق جائز من جهة الدولة ، لازم من طرف الموظف، في حين أن الإجارة لازمة في حق الطرفين.^(٢)

٥- عقد الإرزاق يتضمن معنى الوكالة والنيابة، وليس كذلك الإجارة.

٦- يجوز في عقد الإرزاق التقدم بطلب شغل وظيفة يشغلها آخر إذا كان المتقدم أكفاً من الموظف الذي يشغلها تقدماً للمصلحة العامة،^(٣) في حين لا يجوز الاستئجار على استئجار الغير .

٧- التعويض المالي في الإرزاق لا يُسمى أجراً أو ثمناً كما هو في الإجارة، وإنما يُسمى رزقاً أو عطاءً أو تعويضاً أو نفقة أو إعانة ... الخ^(٤).

٨- يجوز في عقد الإرزاق أن تقوم السلطة بتغيير وتعديل الالتزامات المتبادلة بين الموظف العام والإدارة دون الرجوع إلى الموظف لأخذ موافقته على هذا التعديل، أي أنها تفعل ذلك بالإرادة المنفردة ، ولا يجوز ذلك في الإجارة.^(٥)

قال القرافي : « ويجوز في الأرزاق التي تطلق للقاضي : الدفع والقطع والتقليل والتكثير والتغيير، ولو كان إجارة لوجب تسليمه بعينه من غير زيادة ولا نقص، لأن الإجارة عقد ، والوفاء بالعقود واجب، والأرزاق معروف، وصرف بحسب المصلحة، وقد تعرض مصلحة أعظم من مصلحة القضاء، فيتعين على الإمام الصرف فيها » اهـ^(٦).

(١) انظر : المحصفي ، الدر المختار، ج ٦ ، ص ٥ .

(٢) انظر : العز بن عبد السلام، قواعد الأحكام، ج ٢ ، ص ١٢٥ ، ١٢٨ .

(٣) انظر : الماوردي ، قوانين الوزارة، ص ١٢٢ .

(٤) انظر : القرافي ، الفروق، ج ٣ ، ص ٣ .

(٥) انظر : الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٥٦ .

(٦) القرافي ، الفروق ، ج ٣ ، ص ٣ .

٩- التمويض المالي في الإرزاق ليس مرتبطاً بالعمل ارتباطاً حدياً قياسياً، كما هو في الإجارة، بل هو فقط إعانة للموظف لتحقيق الكفاية المعيشية له ولعائلته في مقابل تفرغه وحبسه نفسه للوظيفة العامة تحقيقاً لمصلحة المسلمين، وبناء على ذلك، يرى بعض العلماء عدم استحقاق الموظف العام الرزق إذا كان غنياً يجد ما يكفي معيشته^(١).

وأيضاً فقد يعمل الموظف أكثر مما يأخذ من رزق، لعجز الدولة عن دفع الرواتب المناسبة، وقد يضطر للعمل مجانياً، كما أنه قد يأخذ من الأرزاق أكثر مما يعمل لكبير حجم عائلته، وقد يأخذ الرزق في غير مقابل عمل، كما في حالة الإجازات، وكذا في حالة التقاعد عن العمل للعجز أو كبير السن أو في حالات الموت، حيث تأخذ عائلته راتبه^(٢).

أما في الإجارة، فالأجرة في مقابل العمل، فإذا أنجز الأجير العمل، أو سلم المستاجر نفسه المدة المتفق عليها استحق الأجرة كاملة^(٣).

١٠- عقد الإرزاق عقد خدمة عامة أو عقد على المصلحة والنظر للمسلمين، أو هو عبادة ورسالة مقدمة، يتعاون طرفاه على المصلحة العامة ومرضاة الله^(٤)، لأن كلا منهما عامل لله وفي حقه، ذلك أن عدداً كبيراً من الوظائف العامة إنما هي عبادات وطاعات محضة، لا يصح أداؤها إلا من مسلم حسبه الله تعالى من غير أجر، ومثل هذه الوظائف لا تصلح طبيعة عقد الإجارة وموضوعه - بما هو معاوضة مالية غايته تحقيق الربح والمنفعة المادية لكلا طرفيه - للتعبير عن علاقة السلطة بالموظف المعين لأدائها، ومن هذه الوظائف التي هي قرب وطاعات محضة: الإمامة والأذان وتعليم القرآن والعلم الشرعي والقضاء والفتوى والحسبة والجهاد في سبيل الله، وقد نص كثير من العلماء على تحريم الاستئجار لأداء هذه العبادات، بل إن بعضها مجمع على تحريم الاستئجار للقيام به كالقضاء والفتوى والجهاد في سبيل الله، وللعلماء تعاليل في ذلك، منها قول ابن تيمية: «وماخذ العلماء في عدم جواز الاستئجار على هذا النفع، أن هذه الأعمال يختص أن يكون فاعليها من أهل القرب.... لا يجوز أن يفعله كافر، ولا يفعله إلا مسلم، بخلاف النفع الذي يفعله المسلم والكافر، كالبناء والخباط والنسج ونحو ذلك، وإذا فعل العمل بالأجرة لم يبق عبادة لله، فإنه يبقى مستحقاً بالعوض، معمولاً لأجله، والعمل إذا عمل للعوض

(١) انظر: الكاساني، البدائع، ج ٧، ص ١٤.

(٢) انظر: الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٢٥٧-٢٥٨.

(٣) انظر: المرغيناني، الهداية، ج ٣، ص ٢٣٢-٢٣٣.

(٤) قال القرافي في الفروق، ج ٣، ص ٣: «كلاهما (الإرزاق والإجارة) بذل مال بإزاء النافع من الغير، غير أن باب الإرزاق أدخل في باب الإحسان وأبعد عن باب المعاوضة، وباب الإجارة أبعد من باب المسامحة، وأدخل في باب المكايسة» اهـ.

لم يبق عبادة، كالصناعات التي تعمل بالاجرة^(١) اهـ.

وقال الكاساني : « إن الثواب على العبادات والقرب والطاعات أفضال من الله سبحانه، غير مستحق عليه، لأن وجوبها على العبد بحق العبودية لمولاه، لأن خدمة المولى على العبد مستحقة، ولحق الشكر للنعم السابقة، لأن شكر النعمة واجب عقلاً وشرعاً، ومن قضى حقاً مستحقاً عليه لغيره، لا يستحق قبله الاجر، كمن قضى ديناً عليه » اهـ^(٢).

وعليه كانت الحاجة ماسة لوجود عقد له خصوصيته التي تناسب جانب التكليف والعبادة في هذه الوظائف الدينية التبعدية، وقد كان هذا العقد عقد الإرزاق بأحكامه التي عرض الباحث .

أما الوظائف العامة التي هي عبادة لكن بالمعنى العام للعبادة، والتي تقبل أن يباشرها مسلم وكافر، فيجوز الاستئجار لادائها، وتكون علاقة الدولة بالموظف هنا علاقة إجارة من قبل الموظف القائم بها، وبسبب ما يمنحه عقد الإرزاق من مرونة للإدارة وضمانات للموظف، فإن الدولة الإسلامية في مختلف عصورها كانت تفضل استعمال وسيلة عقد الإرزاق على استعمال عقد الإجارة^(٣)، على أنها إذا أرادت إشغالاً مؤقتاً لوظيفة من هذه الوظائف، خاصة إذا كان الموظف أجنبياً، أو كانت الوظيفة مؤقتة بطبيعتها، فإنها تلجأ إلى عقد الإجارة للاستعمال على أساس^(٤).

ومنه يتبين أن عقد الإرزاق أو الوظيفة العامة لا يعدو أن يكون أحد الوسائل والأساليب الحقوقية التي تحقق بها الدولة الإسلامية أهدافها العامة، وقد تتبع الباحث هذه الوسائل، لمزيد فهم للوظيفة العامة أو قاعدة الإرزاق، وأهميتها كوسيلة حقوقية لتحقيق أهداف الدولة الإسلامية العامة، فوجدها تكاد تنحصر في الوسائل التالية :-

١- قاعدة الإرزاق (الوظيفة العامة) : وتغطي الغالبية العظمى من الوظائف العسكرية والمدنية،

خاصة الدائم منها^(٥).

(١) ابن تيمية، المجموع، ج ٣٠، ص ٢٠٦-٢٠٧.

(٢) الكاساني، البدائع، ج ٤، ص ١٩١.

- انظر المذاهب الإسلامية في الاستئجار على الطاعات والخلاف في ذلك وأدلة كل فريق في : السرخسي، المبسوط، ج ١٦، ص ٣٧-٤١، ابن عابدين، الحاشية، ج ٦، ص ٥٥، ٣٨٩، بن حزي، القوانين الفقهية، ص ٢٧٤، الخطاب، مواهب الجليل، ج ٥، ص ٤١٨، القرافي، الفروق، ج ٣، ص ٣-٤، الشربيني، مفتي المحتاج، ج ٢، ص ٣٤٤، ج ٤، ص ٢٢٢، الرملي، نهاية المحتاج، ج ٥، ص ٢٩١، ٢٩٣، ابن قدامة، المغني، ج ١، ٤٢٦، ج ٢، ص ٥١٧-٥١٨، ج ٦، ص ١٣٩-١٤٣.

(٣) انظر : المراجع السابقة، الجويني، الغياثي، ص ١٨٠-١٨١.

(٤) انظر : مبحث تعريف الوظيفة العامة شرعاً، ص ٢٦-٢٧.

(٥) انظر : القرافي، الفروق، ج ٣، ص ٤٣، الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٢٤٤، ٢٥٤-٢٥٧، الجويني، الغياثي، ص ١٨٠-١٨١.

٢- قاعدة الإجازات وما في معناها كالجعالة، وقد يكون المستاجر هو الدولة، وذلك في حالات الوظائف المؤقتة، أو كون المرشح للتوظيف الدائمة اجنبياً غير مسلم، فالمفضل من الوسائل عقد الإجازة.^(١)

كما قد يكون المستاجر للموظف الجمهور المنتفع بخدماته، لكن يتم ذلك تحت إشراف الدولة ورقابتها، ويكثر أمثال هؤلاء الموظفين في مرفق العدالة: مثل كتبه القاضي، والقسام، وماذوني عقود الزواج وغيرهم، وهؤلاء يسمون في القانون الإداري الفرنسي بـ «معاونو الإدارة»^(٢).

٣- قاعدة التكليف أو الدفاع العام أو النفير العام، فمن عينه الإمام لأداء المهمات العسكرية أو المدنية في الحالات الاستثنائية كالحروب والكوارث الطبيعية، يجب عليه الامتثال، وهو خلال ذلك لا يُسمى مرتزقا، وإنما هو مجرد مُكَلَّف من الإمام الذي تجب طاعته.^(٣)

٤- قاعدة التطوع والاحتساب: وقد كانت هذه القاعدة هي الغالبة كوسيلة لإنجاز الأهداف العامة في دولة المدينة النبوية لأمرين: أحدهما: قوة إيمان الصحابة وأداؤهم الوظائف العامة بروح العبادة، وتطلعهم إلى الأجر الأخروي، وثانيهما: ضعف اقتصاد الدولة الإسلامية الوليدة.^(٤)

والتطوع من الأفراد نوعان :-

أ- تطوع تحت إشراف الدولة ورقابتها، وهؤلاء أنواع أيضا :-

١ - تطوع بالعمل، سواء لم يأخذ في مقابلته شيئا من المال، أو أخذ في مقابلته مكافأة من بيت المال، على سبيل الجعالة، كالأئمة والمؤذنين، إذا تطوعوا للإمامة والأذان^(٥)، أو أخذ سهما في غنيمة كما هو حال المطوعة للجهاد في سبيل الله.

٢- تطوع بالمال تمويلاً لأداء الخدمات العامة للمسلمين، ولذلك سبيلان :

أ- الصدقات .

(١) انظر ما سبق ص ٢٦ - ٢٧ .

(٢) انظر ما سبق ص ٢٨ .

(٣) انظر ما سبق ص ٢٧ - ٢٨ .

(٤) انظر : الجويني، الغياثي، ص ١٨٤ - ١٨٥ .

(٥) قال الماوردي في الأحكام السلطانية، ص ٢٤٧ : « والقسم الثاني : من يرزق على عمل مستديم، ويجري رزقه محري الجعالة، وهم الناظرون في أعمال البر التي يصح التطوع بها، إذا ارتزقوا عليها، كالمؤذنين والأئمة » اهـ.

ب - الأوقاف أو الصدقات الجارية، وقد كان للأوقاف دور بارز رئيسي في النهوض بتمويل وتقديم العديد من الخدمات العامة وتحقيق أهداف المجتمع الإسلامي، وقاعدة الأوقاف أو علاقة الموظف في الوقف بالوقف تشبه إلى حد كبير علاقة الموظف العام بالدولة في عقد الإرزاق^(١).

ب - تطوع خارج نطاق إشراف الدولة ورقابتها، لكن في سياق أهدافها التي تستهدف المصلحة العامة، في أحوال استثنائية، وهو ما يسمى قانوناً بنظرية «الوظيفة الفعلية» أو «الموظف الفعلي»^(٢).

هـ - قاعدة الالتزام أو القبالة تحت إشراف الدولة ورقابتها^(٣).

(١) انظر: ابن نجيم، البحر، ج ٥، ص ٢٢٦ - ٢٤١، القرافي، الفروق، ج ٣، ص ٤، السيوطي، الأشباه والنظائر، ص

١٥٥، ابن قدامة، المغني، ج ٦، ص ١٤٢.

(٢) انظر ما سبق ص ١٠٧ - ١١٢.

(٣) انظر ما سبق ص ٢٥ - ٢٦.

الباب الثالث

"اختيار الموظف، حقوقه وواجباته،

تأديبه، انتهاء عمله"

الفصل الأول : أسس اختيار الموظف العام
وطرق اختياره.

الفصل الثاني : حقوق الموظف العام
وواجباته، تأديبه، انتهاء
عمله.

الفصل الأول

أسس اختيار الموظف العام وطرق اختياره

المبحث الأول : أسس الاختيار العائدة إلى الأمانة.

المبحث الثاني : أسس الاختيار العائدة إلى القوة.

المبحث الثالث : اختيار الأصحاب للوقت.

المبحث الرابع : التثبيت من صلاحية الموظف

بالتجربة.

المبحث الخامس : طرق اختيار الموظف العام.

الفصل الأول

أسس اختيار الموظف العام وطرق اختياره

يقوم اختيار الموظف العام من قبل الإدارة الإسلامية لشغل الوظيفة العامة على أساس مبدأ "الاستحقاق"، فالوظيفة للمستحق، ولهذا المبدأ في الإسلام خصوصية وتميز عن نظيره في الوظائف العامة في الأنظمة الوضعية، يظهر ذلك من خلال استعراض مفهومه في الفكر والفقهاء الإسلاميين، حيث يتشكل هذا المفهوم من أربع قواعد هي:

القاعدة الأولى: وهي قوله تعالى: ﴿إِنْ خَيْرٌ مِنْ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيَّ الْأَمِينُ﴾^(١)، حيث المستحق للمنصب هو: القوي عليه عقلاً ورأياً، وعلماً، وشخصية، وجسداً، ويتفاوت المقدار المطلوب من ذلك من وظيفة لأخرى، وذلك حسب واجبات ومسئوليات كل وظيفة، والأمين: نزاهة، وجدية في العمل، وإخلاصاً وولاءاً لأهدافه وغاياته، ومن هذين العنصرين - أعني القوة والأمانة - تنفرع جميع الشروط العامة الواجب توافرها في الشخص لشغل وظيفة عامة.

فعنصر الأمانة يتفرع عنه: ١- الإسلام، ٢- الجنسية، ٣- الصلاحية الأخلاقية، وأما عنصر القوة فيتفرع عنه: ١- المؤهلات الفنية والشخصية، ٢- اللياقة الصحية، ٣- السن، ٤- الجنس.

القاعدة الثانية: وهي قول النبي ﷺ: «من استعمل رجلاً من عصابة، وفي تلك العصابة من هو أَرْضَى مِنْهُ، فقد خان الله، وخان رسوله، وخان المؤمنين» اهـ^(٢)، ويفيد هذا الحديث أن المستحق ليس هو المؤهل فقط، بل هو أصح المؤهلين وأفضلهم، لأنه لا يقبل في الوظيفة العامة تقديم الصالح ونحن قادرون على الأصح، إذ نحن فيها مؤمنون على المصلحة العامة، وهي حق الله والمسلمين، الذي يجب الإتيان به وإنجازته على خير وجه وأحسنه.

القاعدة الثالثة: إن المستحق هو من تتحقق به المصلحة العامة، أو ما يسميه الفقهاء «رجل الوقت» أو «الأصلح للوقت»، فالأصلح للمنصب تاهيلاً ليس بالضرورة أن يكون الأصلح لشغله، بالنظر إلى الظروف المكانية والزمانية والشخصية المحيطة بالوظيفة العامة في وقت ما، إذ قد يترتب على شغل الأصلح - من حيث القوة والأمانة - في ظرف معين مفسد وأضرار عامة، فإذا وجد شخص آخر مؤهل، لا يترتب على تعيينه في المنصب في ظل هذا الظرف مثل هذه المفسد، فإنه يقدم على الأول

(١) سورة القصص / ٢٦.

(٢) أخرجه الحاكم في مستدركه، ج٤، ص ٩٣.

حتى وإن كان الأول أفضل منه تأهباً من حيث القوة والأمانة، وبمصبح الثاني هو الأصلح المستحق لشغلها، لأنه الأصلح للوقت .

القاعدة الرابعة : إن المستحق هو الأكثر أهلية بين المؤهلين للوظيفة، الذي أثبت صلاحيته لها، وأظهر إنتاجيته العملية بعد إشغالها، فلا يُكتفى بالأهلية النظرية، بل لا بد من أن يصدق الواقع العملي هذه الأهلية ، بأن يثبت الموظف صلاحيته واقعاً ، بأن ينجح في عمله، ويثبت صلاحيته خلال مدة زمنية محددة .

وأيضاً فإن مفهوم " الاستحقاق " في الإسلام ليس مفهوماً مثالياً فحسب، بحيث يعرَى عن آليات لتجسيده واقعاً، بل هو مفهوم مثالي واقعي، يظهر ذلك من خلال استعراض الطرق والوسائل التي كان يستخدمها رجال الإدارة الإسلامية في دولة الإسلام لاختيار الموظف العام، حيث يظهر من خلالها تقديم مبدأ الاستحقاق - بالمفهوم الذي عرض الباحث - كأساس وحيد لإشغال الوظيفة العامة، وبذلك يندفع الوهم الذي يحصل من قراءة كتب الإدارة العامة الحديثة التي تحصر طرق اختيار الموظفين في دول العالم القديمة السابقة على الدولة الأوروبية الحديثة بطريق واحد، وهو طريق الاختيار المطلق للإدارة، القائم على المزاجية والهوى ، من غير ما تسبب من قبل الإدارة للاختيار، ولا رقابة من الجمهور، مما يعني انعدام أساس الاستحقاق في اختيار الموظفين، وكان الدولة الأوروبية الحديثة هي التي جاءت للبشرية بمبادئ الاستحقاق والعدل والمساواة ، كأسس لاختيار الموظف العام، وأما الدول القديمة قبل ذلك - ومنها دولة الإسلام - فلم تعرف ولم تطبق هذه المبادئ مطلقاً؟! كيف وقد تواترت النصوص التشريعية، وعبارات فقهاء المسلمين ورجال الحكم والإدارة بتقرير هذا المبدأ، كما اعتمدت هذه الإدارة عملياً من الوسائل والطرق في اختيار موظفيها ما يثبت معه أنها كانت تتغيا الوصول إلى اختيار أفضل المستحقين للمنصب، قوة وأمانة، الذي تتحقق به المصالح، وتندري به المفسد، ومن هذه الطرق :

١- الاختيار بالانتخاب والشورى ، ٢- الاختيار بالاختبار والمسابقة ، ٣- الاختيار بالتدريب السابق .

ثم إذا كان " الاستحقاق " وفق هذا المفهوم هو علة الاختيار والتعيين في الوظيفة العامة، وكانت القاعدة أن الحكم بدور مع علته وجوداً وعدماً ، فإن ذلك يعني أنه حيثما وجد الاستحقاق في شخص كان الأحق بالوظيفة ، فصاحب الاستحقاق هو صاحب الوظيفة كائناً من كان، من غير أن يتقيد ذلك بعرق أو لون أو قرابة أو صداقة أو مذهب أو طريقة أو منفعة مادية أو شفاعة ، لأن أيّاً من هذه الأوصاف لم يجعله الشارع مؤثراً في الحصول على الوظيفة العامة، ومعنى ذلك أن الإسلام يقرر " مبدأ المساواة " بين الناس أمام الوظائف العامة، ويكافئ بين فرصهم ، بحيث لا يقدم أحدهم على الآخر إلا وجود علة

المنصب فيه وهي "الاستحقاق" ، لكن مع ذلك لو ان أحد هذه الأوصاف - كالقربة مثلاً - أصبحت في ظرف ما وصفاً مؤثراً في تحقيق المصلحة العامة، التي هي الغاية من الوظيفة العامة كلها، بحيث تتحقق هذه المصلحة بتعيين القريب المؤهل أكثر من تحققها بتعيين البعيد الأكثر تأهيلاً ، فإن القربة يجب أخذها بالاعتبار ، فيصبح المستحق هو الأول لا الثاني ، لأنه كما سبق بيانه يكون الأصلح للوقت ، وهذا لا يعد خرقاً لمبدأ "المساواة" ، لاننا ما زلنا نقول إن صاحب الوظيفة هو المستحق ، لكن مفهوم الاستحقاق عندنا نحن المسلمين ليس هو مطلق القوة والأمانة، بل هو القوة والأمانة اللتان تتحقق بهما المصلحة العامة ، فإذا أصبح - في ظرف ما - وصفاً آخر سوى القوة والأمانة يؤثر في تحقيق المصلحة العامة، فيجب اعتباره عند تقرير من هو المستحق للوظيفة، وهذا التفصيل هو الأساس الذي تقوم عليه نظرية «رجل الوقت» التي تعتبر أحد أركان مفهوم الاستحقاق الإسلامي.

وقد نص الإمام ابن تيمية على كلا المبدأين أعني : الاستحقاق والمساواة كأساسين للاختيار والتعيين في الوظائف العامة حيث يقول : « فيجب على ولي الأمر أن يولي على كل عمل من أعمال المسلمين أصلح من يجده لذلك العمل، فيجب عليه البحث عن المستحقين للولايات من نوابه على الأمصار، والقضاة، ومن أمراء الأجناد ، وولاة الأموال من الوزراء ، والكتاب، والسعاة على الخراج والصدقات ، وعلى كل واحد من هؤلاء أن يستنيب ويستعمل أصلح من يجده ، وينتهي ذلك إلى أئمة الصلاة ، والمؤذنين ، والمقرئين ، والمعلمين ، وأمير الحاج، والبرد ، والعيون ، وخزان الأموال، وحراس الحصون، والحدادين الذين هم البوابون على الحصون والمدائن، ولا يقدم الرجل لكونه طلب الولاية ، أو سبق في الطلب ، بل ذلك سبب المنع، فإن عدل عن الأحق الأصلح إلى غيره ، لأجل قرابة بينهما، أو ولاء عتاقة ، أو صداقة ، أو موافقة في بلد أو مذهب أو طريقة أو جنس ، أو لرشوة ، أو منفعة ، أو غير ذلك من الأسباب، أو لضغن في قلبه على الأحق ، أو عداوة بينهما، فقد خان الله ورسوله والمؤمنين » اهـ^(١) بتصرف.

ومن أجل بيان كل هذه المعاني السابقة ، يعقد الباحث هذا الفصل ، في خمسة من المباحث ، يتكلم فيها عن قواعد الاستحقاق الأربعة، ثم يختم هذا الفصل بالمبحث الخامس الذي يتكلم فيه عن طرق اختيار الموظف العام في الإدارة الإسلامية.

(١) ابن تيمية، السياسة الشرعية ، ص ١٠ - ١١ .

المبحث الأول

أسس الاختيار العائدة إلى الأمانة

قال ابن تيمية : « فليس عليه (أي على الإمام) أن يستعمل إلا أصلح الموجود، وقد لا يكون في موجوده من هو أصلح لتلك الولاية، فيختار الأمثل فالأمثل في كل منصب بحسبه وينبغي أن يعرف الأصلح في كل منصب ، فإن الولاية لها ركنان : القوة والأمانة ، كما قال تعالى : ﴿إن خير من استأجرت القوي الأمين﴾^(١) ، وقال صاحب مصر ليوسف عليه السلام : ﴿إنك اليوم لدينا مكين أمين﴾^(٢) ، وقال تعالى في صفة جبريل : ﴿إنه لقول رسول كريم ذي قوة عند ذي العرش مكين مطاع ثم أمين﴾^(٣) والأمانة ترجع إلى خشية الله ، وألا يشتري بآياته ثمناً قليلاً ، وترك خشية الناس ، وهذه الخصال الثلاث التي أخذها الله على كل من حكم على الناس في قوله تعالى : ﴿فلا تخشوا الناس واخشون ولا تشتروا بآياتي ثمناً قليلاً ، ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الكافرون﴾^(٤) اهـ .

وقال عمر بن الخطاب : « لا أمين إلا من خشي الله »^(٥) اهـ .

وقال الماوردي : « فليجتهد الملك في اختيار هذه الطبقات من أهل الكفاية والاستقلال والشهامة والأمانة والعفة والديانة والعقل والأصالة ... لأن منهم من يأتمنه الملك على دمه وروحه ، ومنهم من يأتمنه على سره ومشورته العظيم خطرهما ، الجليل قدرهما ، ومنهم من يأتمنه على دينه وآخرته ، ومنهم من يأتمنه على أمواله وخزائنه ، فمن لم يكن له دين يحجزه عن ارتكاب الخيانة ، كانت الأمانة معلقة برغبة حاضرة أو رهبة معجلة ، ولا يبعد أن يزول معهما إذا زالتا ، ويميل معهما إذا مالتا ، وربما حملته سوء العادة على مخالفة الرغبة والرهبة ، وتعدى حدودهما ، والاستخفاف بهما ، وإذا لم يكن له أمانة خان في مثل هذه الأمور ، وإذا خان في مثل هذه الأمور ربما عباد بضرر شامل أو فساد مستأصل »^(٦) اهـ .

وقال أبو عبيدة بن الجراح لعمر بن الخطاب رضي الله عنهما : « دنست أصحاب رسول الله ﷺ ،

(١) سورة القصص / ٢٦

(٢) سورة يوسف / ٥٤

(٣) سورة التكوين / ١٩ - ٢٠

(٤) ابن تيمية ، المجموع ، ج ٢٨ ، ص ٢٥٢ - ٢٥٤

(٥) أخرجه ابن قتيبة في عيون الأخبار ، ج ٣ ، ص ١٢٩

(٦) الماوردي ، نصيحة الملوك ، ص ٣٣٩ - ٣٤٠

فقال له عمر ، يا أبا عبيدة إذا لم استعن بأهل الدين على سلامة ديني فبمن استعين ؟ (١) اهـ .

وقال عمر أيضا في خطبة ولايته : « إن الله عز وجل قد ولاني أمركم ... وأنا مسئول عن أمانتي وما أنا فيه ، ومطلع على ما يحضرني بنفسي إن شاء الله ، لا أكله إلى أحد ، ولا أستطيع ما بعد منه إلا بالأمناء ، وأهل النصيح منكم للعامة ، ولست أجعل أمانتي إلى أحد سواهم إن شاء الله » (٢) اهـ .

وقال الغزالي : « أيها الملك لا تركز للأشراق ، فتخرب ولايتك ، وتفقد رعيتك ، فيصير حينئذ ملكك إلى الخراب ، وسلطانك إلى الفقر ، ويقبح اسمك في الدنيا » اهـ (٣) .

وقال أبو يوسف ناصحاً هارون الرشيد بتولية أمر إصلاح الأنهار الرجل الأمين : « ولا يولى النفقة على ذلك إلا رجل يخاف الله ، يعمل في ذلك بما يجب عليه الله ، قد عرفت أمانته ، وحُمد مذهبه ، ولا تول من يخونك ، ويعمل في ذلك بما لا يحل ولا يسهه ، يأخذ المال من بيت المال لنفسه ومن معه ، أو يدع المواضع المخوفة ويهملها ، ولا يعمل عليها شيئاً يحكمها به ، حتى تنفجر فتغرق ما للناس من الغلات ، وتخرب منازلهم وقراهم » (٤) اهـ .

يُلاحظ من خلال هذه القول عن بعض علماء الإسلام ، وما حوته من أدلة شرعية أن الأمانة أحد ركني الاستحقاق للوظيفة العامة بجانب القوة ، فما هي الأمانة ؟

قال الراغب الأصفهاني : أَمِنَ : أصل الأمن طمأنينة النفس ، وزوال الخوف ، والأمن والأمانة والأمان في الأصل مصادر ، ويُجعل الأمان تارة : اسماً للحالة التي يكون عليها الإنسان ... وتارة اسماً لما يُؤْمَنُ عليه الإنسان ... ويقال : رجلٌ أَمَنٌ وأَمَنَةٌ : يثق بكل أحد ، وأَمِينٌ وأَمَانٌ : يُؤْمَنُ به ، والأَمُونُ : الناقة يُؤْمَنُ فتورها وعثورها » اهـ (٥) .

وقال ابن الأثير : « في أسماء الله تعالى : « المؤمن » : هو الذي يُؤْمَنُهم في القيامة من عذابه ، فهو من الأمان ، والأمن : ضد الخوف » اهـ (٦) .

وقال أيضا : « والأَمَنَةُ ... جميع أمين : وهو الحافظ ... مُؤْتَمَنُ القوم : الذي يشقون إليه ،

(١) أخرجه أبو يوسف في الخراج ، ص ١١٣ .

(٢) أخرجه الطبري في التاريخ ، ج ٤ ، ص ٢١٥ .

(٣) الغزالي ، التبر المسبوك ، ص ٥٧ - ٥٨ .

(٤) أبو يوسف ، الخراج ، ص ١١٠ .

(٥) الأصفهاني ، المفردات ، ص ٢٥ .

(٦) ابن الأثير ، النهاية ، ج ٤ ، ص ٦٩ ، بتصرف .

ويتخذونه أميناً حافِظاً ... والامانة تقع على الطاعة والعبادة والودعة والثقة والامان ، اهـ^(١).

فالامانة إذاً في أصل وضعها اللغوي إنما تعني الاطمئنان وزوال الخوف والثقة ، وهي كصفة للإنسان إنما تُطلق عليه من باب تسمية الشيء ، بِمُسَبِّهه ، فالشخص إنما يُسمى أميناً إذا كان يتصف بمعنى في نفسه يدفعه إلى أن يؤدي الأعمال التي توكل إليه بصدق وإخلاص ، من غير تفريط أو إهمال أو تضبيع أو خيانة ، فيُحدثُ بذلك أثراً في نفوس من يتعامل معهم هو : الطمأنينة وعدم الخوف على مصالحهم والثقة به في القيام عليها ورعايتها .

قال الغزالي : « الامانة ... ضمير يقظ تُصان به حقوق الله وحقوق الناس ، وتحرس به الأعمال من دواعي التفريط والإهمال ... مناطها ... شعور المرء بتبعته في كل أمر يوكل إليه ، وإدراكه الجازم بأنه مسئولٌ أمام ربه » اهـ^(٢).

وعليه فإن الطمأنينة والثقة بإتجاز الأهداف العامة من خلال الموظف العام لا يتحققان إلا إذا كان هذا المعنى قائماً في نفسه ، وإن ما تشترطه الوظيفة العامة الإسلامية وغيرها من شروط تعود إلى الفضيلة الأخلاقية ، والاتفاق العقائدي بين الموظف العام والدولة أو السياسات التي تنفذها الحكومة ، إنما هو للتأكد من ذلك ، إذ المأمون على المصالح العامة في أي دولة إنما هو صاحب الفضيلة الذي لا يتعدى الحدود ، والمؤمن بقدسية هذه المصالح وضرورة تحقيقها ، وما سوى ذلك فليس بأمين ولا مستحق .

والباحث يعقد هذا المبحث ليعرض الشروط أو أسس الاختيار العائدة إلى ضمان أن يحل في الوظيفة العامة الموظف الأمين ، وهي شروط :

١- الإسلام .

٢- الجنسية .

٣- الصلاحية الأخلاقية .

(١) المرجع السابق ، ح ٤ ، ص ٧١ .

(٢) الغزالي ، خلق المسلم ، ص ٥١ .

المطلب الأول : الإسلام .

يشترط في الموظف العام - إجمالاً - أن يكون مسلماً، لكن ذلك بطبيعة الحال لا ينسحب على جميع الوظائف العامة، فمن حيث الجواز الشرعي، يجوز أن يشغل الكافر طائفة من الوظائف العامة في الظروف العادية، كما يجوز له أن يشغل طائفة أخرى في الظروف الاستثنائية الاضطرارية، على أنه يجوز لولي الأمر أن يمنع الكفار من شغل الوظائف العامة مطلقاً بكل أنواعها ودرجاتها، إذا رأى أن المصلحة العامة للمسلمين تقتضي هذا المنع، لأن حكم إشغال الكافر لبعض الوظائف العامة لا يعدو أن يكون الإباحة، والقاعدة أن لولي الأمر في الدولة الإسلامية سلطة تقديرية يتمكن من خلالها من تقييد المباح أو إيجابه أو تحريمه، إذا رأى ذلك صلاحاً للمسلمين.

وبالبحث هنا لا يريد الدخول في تفاصيل كل وظيفة، وتتبع اختلاف الفقهاء في جواز إشغال الكافر لها من عدمه، لأن ذلك مما يطول به البحث، كما أنه يخرج عن منهجه والمراد منه، وإنما المقصود هنا البحث عن المعاني الكلية والعلل الجامعة في المسألة، أي التقييد، وهو ما يتيسر إدراكه وتحصيله من خلال النظر في النصوص التشريعية من الكتاب والسنة، وأقوال الصحابة وأفعالهم، وسنة الخلفاء الراشدين في دولتهم الراشدة، وأيضا الاطلاع على العلل التي ساقها العلماء لتحريمهم إشغال الكافر للوظائف العامة المختلفة، للخروج من ذلك كله بما يشبه القواعد الكلية التي ينجلي بها الحق في هذه المسألة، ولذا فالسؤال الذي يتغيا الباحث الإجابة عليه هو : ما هي الأوصاف المؤثرة في استدعاء حكم التحريم فيما يتعلق بعمل الكافر في الوظيفة العامة الإسلامية؟، لأننا بإجابة هذا السؤال نستطيع أن نتبين حقيقة الموقف الإسلامي في تحريمه إشغال الوظائف العامة من قبل الكفار، وهل هو موقف تعصب ديني لا منطق وراءه؟ أم هو موقف منطقي عقلاني لا يتناقض ومبدأي الاستحقاق والمساواة، موقف تؤيده اليوم العلوم الإدارية الحديثة، والممارسات العملية لدول العالم قاطبة؟ ونستطيع بذلك أيضا أن نرد على من يتهم الإسلام بمنافاة حقوق الإنسان والتعصب عندما يشترط إسلامية المتولي للوظائف العامة.

وتوطئة لذلك كله يسوق الباحث ابتداء موقف دول العالم المتحضر، المعارض على الإسلام وأهله لاشتراطهم "الإسلام" في متولي الوظيفة العامة، وأن ذلك مناف لحقوق الإنسان ومبدأي الاستحقاق والمساواة، لأنه لا يجوز التمييز بين الناس بسبب دينهم، هؤلاء المعارضون شرقيون وغربيون هل يشترطون في تولية الوظائف العامة في دولهم مثل هذا الشرط؟! أو بمعنى آخر هل يشترط هؤلاء في الموظف العام أن تكون عقيدته وولاؤه متفقين مع عقيدة الدولة وأهدافها العامة التي تريد تحقيقها أم

٢٩، وهل يقبلون في الوظائف العامة موظفاً يناقض في عقيدته وموقفه السياسي وأهدافه في الحياة عقيدة الدولة ومواقفها السياسية وأهدافها العامة؟ بحيث نرى وزيراً راسمالياً فردياً في حكومة دولة شيوعية ماركسية أو اشتراكية، أو ضابط أمن شيوعي في دولة رأسمالية فردية كامريكا؟

يقول د. طلبية : « نجد في بعض البلاد وفي بعض الأنظمة أن الاعتبارات السياسية تلعب دوراً هاماً في عمليات انتقاء عمال الإدارة العامة، وهذا ما يجري في البلاد التي تحرم حزباً سياسياً معيناً ، لأن منع حزب سياسي معناه بشكل طبيعي أن الذين ينتسبون إليه سرّاً يحظر عليهم العمل في الإدارة العامة، وهو يؤدي بدوره إلى حرمان الشيوعيين من العمل في الإدارة العامة في بعض الأنظمة (كامريكا) ، بينما نجد الأنظمة الاشتراكية في مرحلة ما بعد الثورة أي في مرحلة البناء الاشتراكي على الأقل تحرم على أعضاء الطبقات البرجوازية القديمة التي كانت مسيطرة على مقدرات هذه البلاد الوصول إلى الوظيفة العامة»^(١).

ويقول د. مصطفى : « إن بعض الدول لم تعد تكتفي بشرط الجنسية، ولكنها تتطلب فوق ذلك أن يثبت المرشح للوظيفة ولاءه لنظام الحكم أو الحكومة القائمة، حتى يمكن إسناد وظيفة عامة له فلا تقبل في الوظائف العامة أي شخص يكون منتصباً إلى أي هيئة تعمل لتحقيق أهداف تتعارض مع أهداف ونظام الحكم القائم ، والسبب في اشتراط بعض الدول لإثبات ولاء الشخص لنظام الحكم في الدولة مقاومة المد الشيوعي في الدولة، وخوفاً من تسرب بعض الأفراد الذين ينتمون إلى الكتلة الشيوعية في تلك الوظائف العامة، ويوجد مثل هذا الخطر خاصة في أمريكا، حيث تقوم بفحص ولاء كل موظف فحصاً دقيقاً، حتى تتأكد من عدم اعتناقه للمبادئ والأفكار الشيوعية »^(٢) اهـ.

ويقول د. طلبية : « وفي جميع الأحوال فإن الموظفين السوفييت يعتبرون على الصعيد الفكري والعقائدي مرتبطين بالحزب، وبالتالي فهم لا يستطيعون أن يتخذوا في عملهم الإداري مواقف مغايرة لمواقف الحزب تحت طائلة الفصل المختم »^(٣) اهـ.

وعن الوظيفة العامة الصينية يقول : « إن الإطار (الموظف العام) يجب أن يكون في آن واحد : أحمرًا وخبيراً . . . فالإطار الجيد يجب أن يتمتع في آن واحد بالفضيلة والمقدرة، فالفضيلة تتمثل في

(١) طلبية، الوظيفة العامة، ص ١٤٢.

(٢) مصطفى، الوظيفة العامة، ص ٢٣٩، وانظر الشباني، الخدمة المدنية، ص ٧٣.

(٣) طلبية، الوظيفة العامة، ص ٩١.

الخصائص الشيوعية ، والمقدرة تعني الكفاءة الفنية ...^(١) إن التوصية الحزبية والصفات الاخلاقية للمرشح تبقى المعيار الاساسي في الاختيار النهائي، وهذا يعني ان الكفاءات الفنية لا تأتي إلا في الدرجة الثانية بعد الاعتبارات العقائدية والاخلاقية^(٢) اهـ.

بل إن الوظيفة العامة الأمريكية تذهب في الشوط إلى أبعد من ذلك، عندما تعتمد مبدأ الدورية في الوظائف العامة الكبرى، مبررة ذلك بضرورة إحداث الانسجام بين القيادة السياسية وكبار موظفي الإدارة العامة المسؤولين عن وضع البرامج التنفيذية للسياسات العامة للحزب السياسي المنتخب، فيعطى هذا الحزب السلطة في تعيين المؤيدين لسياساته في الوظائف الادارية العليا، والتي تشكل من مجموع الوظائف العامة ما نسبته ١٠ ٪ ، ويبرر ذلك بأن القيادة السياسية لا يمكن لها أن تنجح في تطبيق وتنفيذ سياساتها العامة دون أن يكون الجهاز الإداري على ولاء واقتناع بهذه السياسات، ولا يكتفي هنا بأن يكون الموظف العام فردي المذهب، طالما أن الأحزاب السياسية المسموح لها بالتواجد على الساحة الأمريكية والوصول للحكم لا بد أن تكون فردية العقيدة، بل لا بد أن يكون الموظف العام موافقا لاجتهاد الحزب السياسي الحاكم على وجه الخصوص، وهذا بلا شك مبالغه وحرص من قبل الوظيفة العامة الأمريكية لضمان نجاح الحكومة في تحقيق أهدافها على أحسن وجه ممكن^(٣).

وفي تبرير هذا الاشتراط العقائدي السياسي لأنظمة الوظيفة العامة في العالم يقول الدكتور طلبة : « فالدولة التي تأخذ على عاتقها مهمة تسيير المرافق العامة لا يعقل أن تقبل في عداد عمال إدارتها أشخاصاً يعتنقون ويمارسون نشاطات سياسية مناقضة كنيًا للنظام السياسي الذي تتبناه، لأن هذا يعتبر موضوعاً يتعلق بسلامة الدولة نفسها » اهـ^(٤).

وفي تفسير علمي لتبرير هذا الشرط يقول الدكتور القريوتي : « إن اختلاف مدركات الأفراد وانتماءاتهم تجعلهم يرون نفس الظواهر بطرق مختلفة ، وذلك لصلة المدركات بالأهداف والقيم ، فوجود أشخاص لديهم أهداف وقيم متغايرة يؤدي إلى ظهور علاقات غير تعاونية يسودها التناقضات، الأمر الذي من شأنه الإضرار بالمصالح العامة، وكذلك فإن الازدواجية العضوية ، بمعنى أنه كلما كان الفرد ينتمي لجماعتين تختلف أهدافهما، أو يشغل وظيفتين مختلفتين يزيد من إمكانيات التعارض » اهـ^(٥).

ومعنى ذلك أنه لا بد من أن تكون القيم والاتجاهات التي تحرك الأفراد في سلوكهم داخل التنظيم

(١) ، (٢) المرجع السابق، ص ٩٤ ، ٩٧ على الترتيب.

(٣) انظر ما سبق ص ١١٦ .

(٤) طلبة، الوظيفة العامة، ص ١٤٣ .

(٥) القريوتي، السلوك التنظيمي، ص ٢٠٠ ، بتصرف.

هي ذات القيم والاتجاهات التي تنبثق عنها الأهداف العامة التي يتغيا التنظيم تحقيقها، لضمان تفاعل الأفراد مع هذه الأهداف، وسعيهم لتحقيقها بإخلاص وكفاءة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى لا بد أن يكون جميع أفراد التنظيم مشتركين في الالتزام بنفس منظومة القيم والاتجاهات، ضماناً لانسجامهم وتعاونهم في تحقيق الأهداف التي يؤمنون بها، ومنعا للصراع والتناقض المؤدي إلى فشل التنظيم في تحقيق أهدافه.

وأيضاً يقول د. الطماوي : « ويوضح فقهاء الإدارة العامة أن مدى نجاح أي تنظيم إداري إنما يتوقف على كيفية تلقي الأوامر وكيفية تنفيذها، ويرززون بصفة خاصة ما لطاعة الموظفين من أثر بالغ في نجاح التنظيم ... ومن ثم فإن أي إحساس من جانب الرؤوس بالاستهانة بالأوامر التي يوجهها رؤساؤه، ومحاولة التملص من إطاعة تلك الأوامر، هو معول هدم في النظام الإداري مدنياً كان أو عسكرياً، بل ويعتبره بعض الفقهاء من قبيل الكوارث » اهـ^(١).

ولا شك أن "الأمر" إذا كان مخالفاً لما يعتقده "المأمور"، فإنه سيقابل من قبله بالاستهانة والإهمال وعدم الجدية، وهذا موهن للعمل.

كما تبرر الوظيفة العامة السوفيتية سيطرة الحزب الشيوعي على عمل الجهاز الإداري بقولها إن تلك السيطرة : « ضرورية لضمان وحدة المفاهيم الأيدولوجية السائدة لدى العاملين فيها، كما إنها ضرورة تجعل هذه الأجهزة متفهمة للتوجيهات والتعليمات التي تصدر إليها من الحزب، وأن تعمل على تنفيذها بكفاءة ... وكذلك فإن تسليم القيادات الإدارية بالنظرية الماركسية اللينينية تعتبر الدعامات الأولى لبلورة وتوجيه سلوك هذه القيادات، وبدونها تفقد هذه القيادات القدرة على التصرف والتوجيه السليم لعمل الأجهزة التي تهيمن عليها » اهـ^(٢).

ومن جهة أخرى تشترط دول العالم قاطبة في الموظف العام أن يكون متمتعاً بجنسية الدولة، وهي إنما تفعل ذلك لأمريين : أولاً : لضمان ولاء الموظف للدولة وأهدافها العامة، لأن الغالب أن ولاء المتمتع بالجنسية يكون لبلده، وثانياً : لضمان ألا يحل في الوظائف العامة إلا الأشخاص الوطنيين، الذين ينتمون إلى شعب الدولة عرقاً وولاءً، وهذا الأخير أمر يتعلق بالفخار والعزة الوطنية، التي ترفض أن يحكم المواطنين في الدولة أو يرأسهم أو يباشر أعمالهم ومصالحهم العامة أجنبي، مهما بلغت كفاءته وجدارته^(٣).

(١) الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، ص ٤٨.

(٢) طلبة، الوظيفة العامة، ص ١٤٦-١٤٧.

(٣) انظر: مصطفى، الوظيفة العامة، ص ٢٣٧-٢٣٩، طلبة، الوظيفة العامة، ص ١٣٧-١٣٨، كنعان، القانون الإداري

الأردني، ج ٢، ص ٤٦-٤٧.

والحاصل ان أنظمة الوظيفة العامة في دول العالم المعاصر - خاصة الدول الكبرى - ترى ضرورة أن يكون الموظف العام العامل في الدولة منتبها عقائديا لأهداف الدولة العامة، التي يسعى جهاز الوظيفة العامة فيها لتحقيقها، خاصة إذا كان هذا الموظف من أصحاب المناصب العليا المؤتمنة على رسم السياسات العامة، أو وضع البرامج التنفيذية لها، أو حتى من المسؤولين عن التنفيذ لهذه البرامج، وتبرر هذه الأنظمة ذلك، بأن الذي لا يؤمن بالهدف لا يؤمن على تحقيقه واقعا، إذ إنه في أحسن الأحوال سيكون سلبياً تجاهه، مستهيناً مستخفاً به، فضلاً عن أنه في الغالب سيعمل على إعاقة تحقيقه، للتناقض والعداوة الراكبة بينه وبين هذا الهدف.

كما أنه مما يعرض أمن الدولة للخطر، ويهدد الكرامة والفخر والعزة الوطنية لأبنائها، أن يُسمح للأجانب الذين لا يتمتعون بجنسيتها بالعمل في الوظائف العامة، خاصة ما كان منها وظيفة عليا أو وظائف قيادة وولاية، يعلنون من خلالها ويرأسون أبناء البلد من المواطنين.

ولذا فإن أنظمة الوظيفة العامة في العالم اليوم :-

١- لا توظف إلا من كان يحمل جنسية البلد - كقاعدة عامة - ، وهو أمر يتعلق بالأمن والعزة الوطنيين.

٢- لا توظف حتى من بين المواطنين إلا من كان على ولاء لأهداف الدولة العامة، وتتشدّد بعضها، فلا توظف إلا من كان على ولاء للسياسات العامة للحكومة القائمة، فضلاً عن ولاءه للأهداف العامة للدولة .

ولا ترى هذه الأنظمة في ذلك خرقاً لمبدأ الاستحقاق، لأنها تعتبر ولاء الموظف العام لأهداف التنظيم (الدولة) ركن في استحقاقه العمل في هذا التنظيم ، كما لا يشكل ذلك خرقاً لمبدأ المساواة، لأن المقصود بالمساواة ليس مطلق المساواة ، وإنما المساواة بين المؤهلين والمستحقين، والمناقض للتنظيم في أهدافه ليس منهم .

أما الدولة الإسلامية فلا تختلف نظرتها للموضوع عن نظرة دول العالم المعاصرة اليوم، ذلك أن الدولة الإسلامية لها أهدافها وسياساتها العامة التي تريد تحقيقها واقعاً رعاية لمصالح المسلمين في دنياهم وأخراهم ، ولا شك أن هذه الأهداف والسياسات ذات خصوصية وطابع إسلامي يختلف بل ويتناقض في أحيان كثيرة مع أهداف وسياسات الأمم غير الإسلامية أو الكافرة، مما يفرض على هذه الدولة الإسلامية - كما دول العالم قاطبة - أن تشترط في المتولي لتحقيق هذه الأهداف والسياسات

العامه ان يكون مؤمنا بها وموالياً لها، لانه لا يؤمن عليها إلا من آمن بها^(١)، كما يفرض هذا الاشتراط أيضاً العزة والفخار الوطني لامة الإسلام، التي يأنف أبناؤها وهم الاعلون أن يرأسوا من قبل غيرهم من الكافرين، بحيث يكون الكافر آمراً قائداً والمسلم مأموراً مقوداً، ويفرضه أيضاً ما يقرره علماء الإدارة اليوم من ضرورة الانسجام والتوافق بين أفراد التنظيم في علاقاتهم الرسمية وغير الرسمية بحيث يعملون بروح الفريق، وهذا أمر يتعذر المصير إليه بين مسلم وكافر للتناقض العقائدي والثقافي بينهما.

لكل ذلك فإن الإسلام شريعة ودولة يتخذ الموقف التالي من شغل الكافر للموظيفة العامة وسواها من الاعمال في الدولة الإسلامية، وهذا الموقف هو :

أولاً : كقاعدة عامة لا يجيز الإسلام الاستعانة بالكفار في الوظائف والاعمال العامة في الدولة ،
بدل على ذلك أدلة كثيرة منها :

■ الآيات القرآنية التي تحرم موالة الكفار والركون إليهم من مثل قوله تعالى :

﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَتَّخِذُوا الْكَافِرِينَ أَوْلِيَاءَ مِنْ دُونِ الْمُؤْمِنِينَ ﴾^(٢) ، وقوله : ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَتَّخِذُوا الَّذِينَ اتَّخَذُوا دِينَكُمْ هُزُؤًا وَلَعِبًا مِنْ الَّذِينَ أُوتُوا الْكِتَابَ مِنْ قَبْلِكُمْ أَوْلِيَاءَ وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنْ كُنْتُمْ مُؤْمِنِينَ ﴾^(٣) ، وقوله : ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَتَّخِذُوا عَدُوِي وَعَدُوَكُمْ أَوْلِيَاءَ تَلْقَوْنَ إِلَيْهِمْ بِالْمُودَةِ وَقَدْ كَفَرُوا بِمَا جَاءَكُمْ مِنَ الْحَقِّ ﴾^(٤) .

ولا شك أن الوظيفة العامة من جنس النصرة والموالة المنهي عن أن يعتمد فيها على كافر كما تدل الآيات الكريمة^(٥) ، ولاحظ التعاليل التي يوردها الله مع الحكم، مبينا من خلالها الحكمة من وراء هذا التحريم، فهم أعداء لنا، للتناقض العقائدي بيننا واختلاف نظرتنا للأمور، فما نراه حقا يرونه باطلاً، وما نراه باطلاً يرونه حقا، فكيف يؤمنون والحال هذه على تحقيق أهدافنا العامة المنشقة من ديننا الذي يعادونه ويهزؤون بقيمه ومبادئه ؟!

■ الآيات القرآنية التي تنص على أن الكافر ليس مؤتمناً على شرع الله ومصالح المسلمين، وتنص صراحة على منع الاستعانة بهم لإقامة هذا الشرع وإنجاز هذه المصالح ، من مثل :-

أدقوله تعالى : ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَتَّخِذُوا بَطَانَةً مِنْ دُونِكُمْ لَا يَأْلُونَكُمْ خِيَالًا وَدُوا مَا

(١) انظر : الشيباني، الخدمة المدنية، ص ٧٤ .

(٢) سورة النساء / ١٤٤ .

(٣) سورة المائدة / ٥٧ .

(٤) سورة الممتحنة / ١ .

(٥) قال الجصاص في أحكام القرآن، ج٤، ص ٢٧٨ : « فيه نهى للمؤمنين عن موالة الكفار ونصرتهم والاستنصار بهم، وتقويض أمورهم إليهم، وإيجاب التبري منهم، وترك تعظيمهم وإكرامهم » .

عنتم قد بدت البغضاء من أفواههم وما تخفي صدورهم أكبر قد بينا لكم الآيات لعلكم تعقلون (١١٨) ها أنتم أولاء تحبونهم ولا يحبونكم... (١١٩) إن تمسكم حسنة تسؤهم وإن تصيبكم سيئة يفرحوا بها... (١٢٠) ﴿١١﴾.

قال الجصاص: «بطانة الرجل: خاصته الذين يستبطنون أمره ويشق بهم في أمره، فنهى الله تعالى المؤمنين أن يتخذوا أهل الكفر بطناناً من دون المؤمنين، وأن يستعينوا بهم في خواص أمورهم، وأخبر عن ضمائر هؤلاء الكفار للمؤمنين، فقال: ﴿لا يألونكم خبالاً﴾ يعني لا يقصرون فيما يجدون السبيل إليه من إفساد أموركم، لأن الخبال هو الفساد، ثم قال: ﴿ودوا ما عنتم﴾... أخبر عن محبتهم لما يشق عليكم... وفي هذه الآية دلالة على أنه لا تجوز الاستعانة بأهل الذمة في أمور المسلمين من المعاملات والكتابة... اهـ (١٢)».

وقال القرطبي: «نهى الله عز وجل المؤمنين بهذه الآية أن يتخذوا من الكفار واليهود وأهل الأهواء دخلاء وولجاء، يفاضونهم في الآراء، ويسندون إليهم أمورهم... وقد انقلبت الأحوال في هذه الأزمان باتخاذ أهل الكتاب كتبة وأمناء، وتسوّدوا بذلك عند الجبهة الأغبياء من الولاة والأمراء... اهـ (١٣)».

ب- قال تعالى: ﴿ما كان للمشركين أن يعمرُوا مساجد الله شاهدين على أنفسهم بالكفر أولئك حبطت أعمالهم وفي النار هم خالدون (١٧)﴾ إنما يعمر مساجد الله من آمن بالله واليوم الآخر وأقام الصلاة وآتى الزكاة ولم يخش إلا الله فعسى أولئك أن يكونوا من المهتدين (١٨) ﴿١٤﴾.

هاتان الآيتان تقطعان العلاقة قطعاً كاملاً بين الكافر والمسجد، فتمنعانه من إعمارهما مادياً أو معنوياً، بل حتى من دخوله ابتداءً (١٥)، لأنه غير مؤتمن على هذا الإعمار أولاً، وغير قادر عليه ثانياً، وما ذاك إلا لكفره، إذ كيف يعمر بيت الله من يكفر بالله؟! وإذا تذكرنا أن المسجد في دولة الإسلام الأولى لم يكن يمثل دار عبادة فقط، وإنما كان في الحقيقة مقر السلطات العامة تنفيذية (مدنية وعسكرية) وتشريعية وقضائية، تحصل من ذلك أن هاتين الآيتين في الحقيقة إنما تحرمان على الكافر إشغال الوظائف العامة التي تتحقق بها أهداف الإسلام، ويعمر بها مجتمعه، يدل على ذلك أن هاتين الآيتين جاءتا في

(١) سورة آل عمران / ١١٨ - ١٢٠.

(٢) الجصاص، أحكام القرآن، ج ٢، ص ٣٢٤.

(٣) القرطبي، الجامع، ج ٤، ص ١٧٨ - ١٧٩، وانظر: الكيا الهراسي، أحكام القرآن، ج ٢، ص ٣٠٤.

(٤) سورة التوبة / ١٧ - ١٨.

(٥) انظر: الكيا الهراسي، أحكام القرآن، ج ٣، ص ١٨٥.

سياق آيات تحرم موالاة الكافرين ، وأيضاً فإن النبي ﷺ كان يمنع المنافقين من المكوث في المسجد بعد انقضاء الصلاة ، وكان يأمر بإخراجهم إخراجاً عنيفاً إذا بقوا فيه ، منعاً من اطلاعهم على أسرار المسلمين المتعلقة بمصالحهم الحيوية ، إذ كان يجري تداولها في المسجد مقر الحكومة والقضاء والبرلمان ،^(١) ويدل عليه أيضاً أن النبي ﷺ بادر إلى هدم مسجد الضرار الذي بناه المنافقون ، لأنه لم ير فيه مجرد دار عبادة ، وإنما رأى فيه مقراً سياسياً منافساً ومناقضاً لمسجده في المدينة ، أو دولة داخل دولة .

قال ابن تيمية : « وكانت مواضع الأئمة ومجامع الأمة هي المساجد ، فإن النبي ﷺ أسس مسجده المبارك على التقوى ، ففيه الصلاة والقراءة والذكر ، وتعليم العلم والخطب ، وفيه السياسة ، وعقد الألوية والرايات ، وتأمير الأمراء ، وتعريف العرفاء ، وفيه يجتمع المسلمون عنده لما أهمهم من أمر دينهم ودنياهم ، وكذلك عماله في مثل مكة والطائف وبلاد اليمن ، وغير ذلك من الأمصار والقرى ، وكذلك عماله على البوادي ، فإن لهم مجمعا فيه يصلون ، وفيه يساسون ... وكان الخلفاء والأمراء يسكنون في بيوتهم ، كما يسكن المسلمون في بيوتهم ، لكن مجلس الإمام الجامع هو المسجد الجامع » اهـ^(٢) .

جـ - قوله تعالى : ﴿ وما كنت متخذ المضلين عضدا ﴾^(٣) ، قال القرطبي : « يعني : الشياطين ، وقيل : الكفار ، « عضدا » أي أعواناً » اهـ^(٤) ، والله قدوتنا في هذا الأمر ، فإن جنده وحزبه إنما هم المؤمنون .

د - قوله تعالى : ﴿ فإن يكفر بها هؤلاء فقد وكلنا بها قوماً ليسوا بها بكافرين ﴾^(٥) ، قال ابن كثير : « فإن يكفر بالنبوة من كفر بها من قريش وغيرهم من سائر أهل الأرض من عرب وعجم ومليين وكتابين ، فقد وكلنا بها قوماً آخرين ، أي المهاجرين والأنصار وأتباعهم إلى يوم القيامة » اهـ^(٦) .

وفي هذه الآية تقرير لضرورة التوافق بين تولي أمر الشئ والإيمان به ، والنهي عن أن يوكل أمر الإسلام ومقاصده إلى كافر به .

« أخرج مسلم عن عائشة زوج النبي ﷺ أنها قالت : خرج رسول الله ﷺ ، قبلَ بَدْرٍ ، فلما كان بِحَرَّةِ الْوَبَرَةِ أدركه رجل قد كان يذكر منه جرأة ونجدة ، ففرح أصحاب رسول الله ﷺ حين رأوه ، فلما

(١) انظر : ابن كثير ، السيرة ، ج ٢ ، ص ٣٤٩ - ٣٥٠ .

(٢) ابن تيمية ، المجموع ، ج ٣٥ ، ص ٣٩ .

(٣) سورة الكهف ، ٥١ .

(٤) القرطبي ، الجامع ، ج ١٦ ، ص ٢ .

(٥) سورة الأنعام / ٨٩ .

(٦) ابن كثير ، تفسير القرآن ، ج ٢ ، ص ١٥٥ بتصرف .

أدركه قال لرسول الله ﷺ : جئت لاتبئك وأصيب معك ، قال له رسول الله ﷺ : تؤمن بالله ورسوله ؟ ، قال : لا ، قال : ارجع ، فلن أستعين بمشرك ، قالت : ثم مضى حتى إذا كنا بالشجرة أدركه الرجل ، فقال له كما قال أول مرة ، فقال له النبي ﷺ كما قال أول مرة ، قال : فارجع ، فلن أستعين بمشرك ، قال : ثم رجع ، فأدركه بالبيداء ، فقال له كما قال أول مرة : تؤمن بالله ورسوله ؟ ، قال : نعم ، فقال له رسول الله ﷺ : فانطلق ، اهـ^(١) .

■ أخرج البيهقي عن أبي حميد الساعدي رضي الله عنه قال : خرج رسول الله ﷺ حتى إذا خلف ثنية الوداع إذا كتيبة ، قال : من هؤلاء ؟ ، قالوا : بني قينقاع ، وهو رهط عبدالله بن سلام ، قال : واسلموا ؟ ، قالوا : لا ، بل هم على دينهم ، قال : قل لهم فليرجعوا ، فإننا لا نستعين بالمشركون ، اهـ ، وقال البيهقي : وهذا الإسناد أصح^(٢) .

■ أخرج أبو عبيد عن وسق الرومي قال : كنت مملوكاً لعمر بن الخطاب رضي الله عنه ، وكان يقول لي : أسلم ، فإنك إن أسلمت استعنت بك على أمانة المسلمين ، فإنه لا ينبغي لي أن أستعين على أمانتهم من ليس منهم ، قال : فأبيت ، فقال : لا إكراه في الدين ، قال : فلما حضرته الوفاة أعتقني ، وقال : اذهب حيث شئت ، اهـ^(٣) .

■ أخرج ابن قتيبة عن عياض بن أبي موسى أن عمر بن الخطاب قال لأبي موسى : أدع لي كاتبك ليقرأ لنا صحفاً جاءت من الشام ، فقال أبو موسى : إنه لا يدخل المسجد ، قال عمر : أبه جنابة ؟ قال : لا ، ولكنه نصراني ، قال : فرفع يده ، فضرب فخذه حتى كاد يكسرها ، ثم قال : مالك قاتلك الله ؟ ! ، أما سمعت قول الله عز وجل : ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَتَّخِذُوا الْيَهُودَ وَالنَّصَارَى أَوْلِيَاءَ ﴾^(٤) ، ألا اتخذت رجلاً حنيفياً ؟ ، فقال أبو موسى : له دينه ولي كتابته ، فقال عمر : لا أكرمهم إذ أهانهم الله ، ولا أعزهم إذ أذلهم ، ولا أدنيهم إذ أقصاهم الله ، اهـ^(٥) .

■ أخرج ابن قتيبة أيضاً عن أبي الدهقان قال : ذكر لعمر بن الخطاب غلامٌ كاتبٌ حافظٌ من أهل الحيرة وكان نصرانياً ، فقيل له : لو اتخذته كاتباً ، فقال : لقد اتخذتُ إذاً بضاعةً من دون المؤمنين ، اهـ^(٦) .

(١) أخرجه مسلم في صحيحه ، ج ١٢ ، ص ١٩٨ - ١٩٩ .

(٢) أخرجه البيهقي في السنن الكبرى ، ج ٩ ، ص ٣٧ .

(٣) أخرجه أبو عبيد في الأموال ، ص ٣٨ .

(٤) سورة المائدة / ٥١ .

(٥) أخرجه ابن قتيبة في عيون الأخبار ، ج ١ ، ص ١٠٢ ، وصححه ابن نيمية في المجموع ، ج ٢٥ ، ص ٣٢٦ .

(٦) أخرجه ابن قتيبة في عيون الأخبار ، ج ١ ، ص ١٠٣ .

■ كتب عمر بن الخطاب إلى سعد بن أبي وقاص : « ولا تتخذوا أحداً من المشركين كاتباً على المسلمين، فإنهم يأخذون الرشوة في دينهم ، ولا رشوة في دين الله » اهـ^(١).

■ لما فتحت مصر بعث عمر بن الخطاب إلى عمرو بن العاص يأمره ألا يستعمل في عمل من أعمال المسلمين كافراً ، فاجابه عمرو بأن المسلمين إلى الآن لم يعرفوا حقيقة البلاد ، ولم يطلعوا على مقادير خراجها، وقد اجتهدت في نصراني عارف منسوب إلى أمانة إلى حين معرفتنا بها فنعزله، فغضب عمر رضي الله عنه وقال : « كيف تؤمنهم وقد خونهم الله ؟ ، وكيف تعزهم وقد اذلهم الله ؟ ! وكيف تقربهم وقد أبعدهم الله ؟ ، ثم تلا ﴿ يا أيها الذين ءامنوا لا تتخذوا بطانة من دونكم ﴾^(٢) الآية ، وقال في آخر كتابه : « مات النصراني والسلام » اهـ^(٣).

ثانياً : يجيز الإسلام استثناءً من القاعدة السابقة للحاجة العامة استعمال الكافر في الوظائف العامة، لكن في غير وظائف الولاية تفويضية كانت أم تنفيذية^(٤) ، ووظائف البطانة أو الوليعة، والوظائف التي هي عبادات محضة وقرب لا تصح إلا من مسلم، فإذا لم يكن ثمة مصلحة أو حاجة عامة للاستعانة بالكافر، أو كانت الوظيفة من جنس الوظائف المذكورة ، لم يجز الاستعانة به لإشغالها، وأساس هذا التفصيل فهم النصوص التشريعية ، وفعل الخلفاء الراشدين، وما نص عليه الفقهاء في مصنفاتهم، حيث يتبين من خلالها أن ما يريد الإسلام أن يحافظ عليه ويحققه باشتراطه إسلامية التولي للوظائف العامة إنما هو : الأمن والطمأنينة على مصالح المسلمين العامة خاصة الحيوية منها، والعزة الإسلامية، والكفاءة في إنجاز الأعمال، بالإضافة إلى المحافظة على الخصوصية الدينية التعبدية لبعض الوظائف العامة التي لا يُقبل أداؤها شرعاً من غير مسلم، كالصلاة والأذان والفتوى والحسبة والقضاء والجهاد ... الخ ، وهذه المقاصد الأربعة لا يمكن أن تتحقق بتولية غير المسلم في وظائف الولاية والبطانة والعبادات المحضة ، إذ المفسدة المتحصلة من توليته أكبر من المصلحة، أما ما سواها من الوظائف التي يغلب عليها جانب الخدمة والتنفيذ فلا يولها الكافر إلا عند فقد المستحق لها من المسلمين، وإنما جاز تولي الكافر لها عند ذلك لأن المصلحة بتوليته ترجح على المفسدة، يقول ابن تيمية : « فإذا كان في السيئة حسنة راجحة لم تكن سيئة ... فإذا تعذر إقامة الواجبات من العلم والجهاد وغير ذلك إلا بمن فيه بدعة ، مضرتها دون مضرة ترك ذلك الواجب، كان تحصيل مصلحة الواجب مع مفسدة مرجوحة معه خيراً من العكس » اهـ^(٥).

(١) محمد بن الحسن، السير الكبير، ج ٣، ص ١٠٣٩ - ١٠٤٠.

(٢) سورة آل عمران / ١١٨.

(٣) القلقشندي، صبح الأعشى، ج ١، ص ٩٤.

(٤) انظر ما سبق ص ٧٨.

(٥) ابن تيمية، المجموع، ج ٢٨، ص ٢٠٢، وانظر : الشاطبي، الموافقات، ج ٢، ص ٣٧٢.

■ أما منع الكافر من وظائف الولاية مطلقاً سواء احتيج إليه أم لم يحتج إليه ، فدليلة إجماع علماء الإسلام على حرمة أن يلبي الكافر على المسلم ، لقوله تعالى : ﴿ وَلَنْ يَجْعَلَ اللَّهُ لِلْكَافِرِينَ عَلَى الْمُؤْمِنِينَ سَبِيلًا ﴾ ^(١) ، وهو خير لكن المقصود منه الأمر ، أي : لا تجعلوا للكافرين سبيلاً على المؤمنين ، قال ابن عباس : « الإسلام يعلو ولا يُعلَى » ^(٢) ، اهـ ، وقال الماوردي : « الشروط المعتبرة في جميع الولايات ، وهي ثلاثة : العقل والديانة (الإسلام) والمروءة ، فلا فسحة في تقليد من أخل بأحدها لقصوره عن حقها ، وخروجه من أهلها ، وإنما يختلف ما سواها باختلاف الولايات ، وإن كانت هذه مستحقة في جميعها » اهـ ^(٣) .

وقال ابن عابدين : « الكافر لا ولاية له على المسلم ، حتى لا تقبل شهادته عليه » اهـ ^(٤) .

وقد نقل ابن قدامة عن بعض العلماء تعليقه منع الكافر من العمل في الزكاة قوله : « ولأنها ولاية على المسلمين ، فلم يجز أن يتولاها الكافر كسائر الولايات » اهـ ^(٥) .

وقال الشافعي : « وما ينبغي عندي لقاض ولا لوال من ولاية المسلمين أن يتخذ كاتباً ذمياً ، ولا يضع الذمي في موضع يفضل به مسلماً » اهـ ^(٦) .

والحكمة من منع الكافر من وظائف الولاية أمران : الأول : أن الولاية تعظيم وإعزاز وتفضيل لصاحبها على رؤوسه ، ولا يجوز ذلك للكافر ^(٧) . والثاني : أن الكفر ينافي الأمانة ، والخيانة في مثل مناصب الولاية - خاصة ما كان منها من قبيل البطانة - ربما عاد بضرر شامل أو فساد مستاصل ، لا يمكن استدراكه أو جبره ^(٨) .

■ وأما منعه من تولي وظائف البطانة أو الوليعة مطلقاً أيضاً فدليلة الآية الكريمة ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَتَّخِذُوا بَطَانَةً مِنْ دُونِكُمْ ﴾ ^(٩) ، وقوله : ﴿ أَمْ حَسِبْتُمْ أَنْ تُتْرَكُوا وَلَمَّا يَعْلَمِ اللَّهُ الَّذِينَ

(١) سورة النساء / ١٤١ .

(٢) أخرجه أبو عبيد في الأموال ، ص ٨ .

(٣) الماوردي ، قوانين الوزارة ، ص ١١٤ .

(٤) ابن عابدين ، الحاشية ، ج ٧ ، ص ٣٥٨ .

(٥) ابن قدامة ، المغني ، ج ٧ ، ص ٣١٨ .

(٦) الشافعي ، الأم ، ج ٦ ، ص ٢١٠ .

(٧) قال ابن عابدين في الحاشية ، ج ٢ ، ص ٣٠٩ : « لا يجوز اتخاذ الكافر في ولاية ، لأن في ذلك تعظيمه ، وقد نصوا على حرمة تعظيمه » اهـ بتصرف .

(٨) انظر : الماوردي ، نصيحة الملوك ، ص ٣٤٠ .

(٩) سورة آل عمران / ١١٨ .

جاهدوا منكم ولم يتخذوا من دون الله ولا رسوله ولا المؤمنين وليجة والله خير بما تعملون^(١).

وظائف البطانة هي الوظائف والمناصب التي يملك متوليها الاطلاع على مصالح المسلمين الحيوية وأسرارهم التي يضرهم إفشاؤها لأعدائهم ، أو يملك حرية الوصول إليها والعبث به وتخريبها ، أو يملك سلطة اتخاذ القرار والإلزام فيما يتعلق بهذه المصالح ، بحيث لو أراد الإضرار بالمسلمين تمكن من ذلك وقدر عليه ، فهذه الوظائف الخاصة بالمسلمين ، الشديدة القرب من مصالحهم الحيوية عامة كانت أم خاصة ، حرم الله على الدولة الإسلامية أن توليها كافراً ، لأنه عدو للمسلمين ، يسوؤه توفيقهم ، ويسعده فشلهم ومصيبتهم ، لا يقصر لو تمكن من إفساد أمورهم وإيقاعهم في الشدة والضرر^(٢).

قال البيضاوي : (بطانة) : وليجة ، وهو الذي يُعرفه الرجل أسرارَه ثقةً به ، شبه ببطانة الثوب^(٣) ، وقال الرازي : إن الذي يخصه الإنسان بمزيد التقريب يُسمى بطانة ، لأنه بمنزلة ما يلي بطنه (من الثياب) في شدة القرب منه^(٤) ، وقال القلقشندي : والمراد بالبطانة في الآية : من يطلع على حال المسلمين ، كالاطلاع على مقدار خزائنتهم من المال وأعداد جيشهم من الخيل والرجال^(٥) اهـ^(٦).

ولذا منع عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - الكافر من إشغال وظيفة كاتب في دواوين الدولة ، كما أجمع العلماء على عدم جواز تعيين الكافر كاتباً أو رسولاً أو مترجماً للسلطان أو الوالي أو القاضي لأنه خائن غير مؤتمن^(٧).

وقال السبكي : لا يجوز تولية الذمي صيرفاً في بيت المال^(٨) اهـ^(٩).

كما لا يجوز تعيين الكافر جندياً في الجيش الإسلامي أياً كانت رتبته ، وهذا لا ينافي ما ذهب إليه جمهور الفقهاء من جواز الاستعانة بالكافر في القتال وفق شروط معينة ، ذلك أن المقصود هنا تعيينه كجندي مرتزق أو راتب دائم ، بحيث يكون من أصحاب الديوان ، أو مصنفاً بلغة اليوم ، وهذا لا يجوز

(١) سورة التوبة / ١٦ .

(٢) انظر : سيد قطب ، الظلال ، ج ٢ ، ص ٤١ - ٤٢ .

(٣) البيضاوي ، أنوار التنزيل ، ج ١ ، ص ١٧٦ .

(٤) الرازي ، التفسير الكبير ، ج ٤ ، ص ٢١٥ .

(٥) القلقشندي ، صبح الأعشى ، ج ١ ، ص ٩٣ .

(٦) انظر : السرخسي ، المبسوط ، ج ١٦ ، ص ٨٦ ، ٩٣ - ٩٤ ، ١٠٩ ، السرخسي ، شرح السير الكبير ، ج ٢ ، ص ٤٧١ ،

الشافعي ، الأم ، ج ٦ ، ص ٢١٠ ، الجويني ، الفياثي ، ص ١٣٣ ، القلقشندي ، صبح الأعشى ، ج ١ ، ص ٩٣ - ٩٥ ،

ابن تيمية ، المجموع ، ج ٢٥ ، ص ٣٢٦ ، ضويان ، منار السبيل ، ج ٢ ، ص ٤١٢ .

(٧) السبكي ، معبد النعم ، ص ١٠٧ .

في حق الكافر، لأن الارتزاق عقد خدمة دائمة بروح العبادة بامتيازات خاصة ، وهذا لا يليق بالكافر بل بالمسلم، لأن الكافر إنما يعمل بهدف تحقيق الربح المادي ، ثم إن عمله في الوظيفة مؤقت ينتهي بانتهاء الحاجة إليه، ومن كان هذا شأنه كان استعماله بعقد إجارة لا بعقد إرزاق .

قال الماوردي : « فاما شرط جواز إثباتهم في الديوان (ديوان الجيش) فيراعي فيه ... الإسلام ليدفع عن الملة باعتقاده، ويوثق بنصحه واجتهاده، فإن أثبت فيهم ذمياً لم يجز، وإن ارتد منهم مسلم سقط ،^(١) اهـ .

■ ولا يجوز أن يشغل الكافر الوظائف التي هي طاعات وعبادات محضة تختص بالمسلم من مثل : الأذان ، والإمامة، وتعليم العلوم الشرعية، والفتوى، والحسبة، والقضاء ، والجهاد ،^(٢) وكل وظيفة تقتدر إلى اجتهاد شرعي، لأن الكافر ليس من أهل الاجتهاد^(٣) ، وجمع الزكاة والعشر من المسلمين على رأي فريق من العلماء^(٤) .

■ وأما سوى ما ذكره الباحث من طوائف الوظائف فيجوز للكافر إشغالها، لكن عند الحاجة إليه فيها، بأن عُدَّ المسلم القادر عليها، أو لتحقيق مصلحة عامة للمسلمين، أو كان موضوع الوظيفة يتعلق بالكفار أنفسهم، ففي كل هذه الحالات يجوز إشغال الكافر للوظيفة ، وعلى الدولة الإسلامية أن تراعي من الشروط والإجراءات ما تضمن معه تجنب المصالح العامة الإسلامية التي يؤتمن عليها الكافر من الهدر والضبايع على يديه، وذلك - مثلاً - بأن تنتقي المأمورين من الكفار للوظيفة بأن يكونوا من أهل الصلاح والأخلاق عند أهل دينهم ، وأن يكونوا من حسني الرأي في المسلمين، وعليها أيضاً أن تشدد الرقابة عليهم، لأن دافعهم للإخلاص في العمل إنما هو الأجر الذي يأخذونه، والعقوبة التي يتوقعونها فيما لو خانوا أو قصروا، إذ لا دين ولا أمانة تحجزهم عن الخيانة والتقصير، وإنما هي الرغبة والرهبة ، وهذا يعني أيضاً أنه ينبغي أن تدفع لهم رواتب وأجور جيدة ، والحاصل أن على الدولة في كل حالة استعانة بالكافر في الوظائف العامة أن تضع ما تراه مناسباً من الشروط لتحقيق المقصود ، وهو أمن المسلمين على مصالحهم العامة والخاصة، ويغلب على هذه الطائفة من الوظائف الخدمة والتنفيذ ، ومن أمثلتها ما يلي :-

(١) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٥٤ .

(٢) انظر : ابن عابدين، الحاشية، ج٦ ، ص ٥٥ ، ج٧ ، ص ٣٨٩ ، السرخسي ، المبسوط ، ج١٦ ، ص ٣٧ ، الهيثمي ، تفة المحتاج، ج٦ ، ص ١٥٥ - ١٥٧ ، الشربيني، مغني المحتاج، ج٢ ، ص ٣٤٤ ، ابن قدامة ، الكافي ، ج٢ ، ص ٣٠٤٣٠٣ .

(٣) قال الماوردي في الأحكام السلطانية، ص ٢٦١ : « من يصح أن يتقلد العمالة ، وهو من استغل بكفائته، ووثق بأمانته، فإن كانت عمالة تفويض إلى اجتهاد روعي فيها الحرية والإسلام ، اهـ .

(٤) انظر : ابن قدامة ، المغني، ج٢ ، ص ٥١٧ ، ص ٣١٧ - ٣١٨ .

- العمل في الزراعة، قال ابن تيمية : « إن المسلمين لما فتحوا البلاد كان الفلاحون كلهم كفاراً ، لان المسلمين كانوا مشتغلين بالجهاد، ولهذا لما فتح النبي ﷺ خيبر أعطاها لليهود يعملونها فلاحاً ، لعجز الصحابة عن فلاحتها، لان ذلك يحتاج إلى سكنائها، وكان الذين فتحوها أهل بيعة الرضوان الذين بايعوا تحت الشجرة، وكانوا نحو ألف وأربعمائة، وانضم إليهم أهل سفينة جعفر، فهؤلاء هم الذين قسم النبي ﷺ بينهم أرض خيبر، فلما أقام طائفة من هؤلاء فيها لفلاحتها تعطلت مصالح الدين التي لا يقوم بها غيرهم، فلما كان زمن عمر بن الخطاب رضي الله عنه وفتحت البلاد، وكثر المسلمون، استغفروا عن اليهود فاجلوهم، وكان النبي ﷺ قد قال : « نتركهم فيها ما شئنا - وفي رواية - ما أقركم الله »^(١)، وأمر بإجلالهم منها عند موته ﷺ . فقال : « أخرجوا اليهود والنصارى من جزيرة العرب »^(٢) ، اهـ^(٣) .

ولم يتركهم النبي ﷺ من غير رقابة وإشراف، فقد أخرج البخاري : « أن النبي ﷺ بعث أخا بني عدي من الانصار إلى خيبر، فأمره عليها »^(٤) ، اهـ ، وأخرج البيهقي : « وكان عبدالله بن رواحة يأتيهم كل عام، فيخربها عليهم، ثم يضمنهم الشطر، فشكوا إلى رسول الله ﷺ شدة خرصه، وأرادوا أن يرشوه، فقال : يا أعداء الله تطعموني السحت؟ ، والله لقد جئتكم من عند أحب الناس إليّ، ولأنتم أبغض إليّ من عدتكم من القردة والخنازير ، ولا يحملني بغضي إياكم وحبي إياه على أن لا أعدل بينكم، فقالوا: بهذا قامت السموات والأرض » اهـ^(٥) .

- العمل في التعليم مرئوساً للمسلمين لا رئيساً عليهم، أخرج أحمد عن ابن عباس رضي الله عنهما قال : « كان ناس من الأسرى يوم بدر لم يكن لهم فداء ، فجعل رسول الله ﷺ فداءهم أن يعلموا أولاد الانصار الكتابة، قال : فجاء يوماً غلام يبكي إلى أبيه ، فقال : ما شأنك؟ ، قال : ضربني معلمي ، قال : الخبيث يطلب بذخل (بشار) بدر، والله لا تأتيه أبداً » اهـ^(٦) .

وفي تاريخ الطبري : « جُفِيتَ : وكان نصرانياً من أهل الحيرة، ظفراً لسعد بن مالك، أقدمه إلى المدينة للصلح الذي بينه وبينهم ، وليعلم بالمدينة الكتابة » اهـ^(٧) ، وكان ذلك في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه .

(١) أخرجه الطبري في التاريخ ، ج ٣ ، ص ٢١ ، وانظر : البيهقي ، السنن الكبرى ، ج ٩ ، ص ١٣٧ .

(٢) أخرجه البخاري في صحيحه برقم (٣١٦٨) بلفظ : « أخرجوا المشركين من جزيرة العرب » اهـ .

(٣) ابن تيمية ، المجموع ، ج ٢٨ ، ص ٨٨-٨٩ ، وانظر : أبو عبيد ، الأموال ، ص ١١١ .

(٤) أخرجه البخاري في صحيحه برقم (٤٢٤٧) .

(٥) أخرجه البيهقي في السنن الكبرى ، ج ٩ ، ص ١٣٧-١٣٨ .

(٦) أخرجه أحمد في مسنده ، ج ١ ، ص ٢٤٧ ، وانظر : أبو عبيد ، الأموال ، ص ١١٦ .

(٧) الطبري ، التاريخ ، ج ٤ ، ص ٢٤٠ .

- العمل في البناء^(١) والكنس والتنظيف^(٢) ونحوها من المهن والصنائع ، وكذا في التطبيب ، والمحاسبة^(٣) ، والبحرية^(٤) ، إذا احتيج إليهم وعدم المسلم ، مع أن العلماء قد نصوا على ضرورة أن يستغني المسلمون عن الحاجة إلى الاستعانة بالكفار في أي مهنة أو صناعة ، وعدوا تحصيلها من فروض الكفايات ، قال الشافعي : « وينبغي أن نعرف المسلمين بأن لا يكون لهم حاجة إلى غير أهل دينهم » اهـ^(٥) .

- العمل في جباية الخراج والجزية المفروضتين عليهم ، حيث كتب خالد بن الوليد رضي الله عنه في كتاب الصلح الذي تم بينه وبين أهل الحيرة : « شرطت عليهم جباية ما صالحتهم عليه حتى يؤدوه إلى بيت مال المسلمين ، عمالهم منهم ، فإن طلبوا عوناً من المسلمين أعينوا به ، ومثونة العون من بيت مال المسلمين » اهـ^(٦) .

- أما العمل في جبي الزكاة والضرائب والعشور من المسلمين^(٧) ، فمن العلماء من أجاز تعيين الكافر فيها بحجة إطلاق الآية ﴿ والعاملين عليها ﴾ وتشمل كل عامل على أي صفة كان^(٨) ، وقياساً على جواز توليته جباية الخراج ، وهو رأي المالكية والماوردي وإحدى الروايتين عند الحنابلة^(٩) .

لكن الراجح - كما يرى الباحث - عدم جواز تولي الكافر هذه الأعمال في جانبها التنفيذي أيضاً ، وذلك لأن النبي ﷺ لم يستعن بكافر فيها ، ولم يفعل ذلك خلفاؤه الراشدون ، وإنما فعله زياد بن أبيه في العراق في عهد الأمويين على نكير من المسلمين وعلى رأسهم الصحابة رضي الله عنهم ، حيث أخرج أبو عبيد عن ابن سيرين قال : كنت عند ابن عمر فقال رجل : ندفع صدقات أموالنا إلى عمالنا؟

(١) انظر : ابن خلدون ، المقدمة ، ص ٣٢٤ ، الضري ، التاريخ ، ج ٤ ، ص ٤٩ - ٥٠ .

(٢) انظر : أبو عبيد ، الأموال ، ص ١٤٨ .

(٣) انظر الكتاني ، التراتيب الإدارية ، ج ١ ، ص ٣٥٤ - ٣٥٥ .

(٤) انظر : ابن خلدون ، المقدمة ، ص ٣٠٠ .

(٥) الشافعي ، الأم ، ج ٢ ، ص ٢١٠ .

(٦) أبو يوسف ، الخراج ، ص ١٤٤ .

(٧) المقصود هنا بطبيعة الحال العمل التنفيذي أما ما كان ولاية أو يحتاج إلى اجتهد فلا خلاف في اختصاصه بالمسلم ، انظر .

الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ١٤٥ ، ١٤٨ ، ١٤٩ ، ١٦٦ .

(٨) انظر : ابن قدامة ، المغني ، ج ٢ ، ص ٥١٧ .

- الآية من سورة التوبة / ٦٠ .

(٩) انظر : المرجع السابق ، ج ٧ ، ص ٣١٧ ، الآبي ، جواهر الإكليل ، ج ١ ، ص ١٣٨ - ١٣٩ ، الماوردي ، الأحكام السلطانية ،

ص ١٤٨ - ١٤٩ ، ص ٢٦١ .

فقال : نعم، فقال : إن عمالنا كفار، قال : وكان زياد يستعمل الكفار ، فقال : لا تدفعوا صدقاتكم إلى الكفار ،^(١) اهـ ، ولأن عملية الجباية وإن كانت تنفيذية إلا أن فيها معنى الولاية على جمهور المسلمين، لما يصاحبها من قوة مجبرة وأمر ونهي من الجاهلي للمجبي منه، وهو مالا يليق ولا يجوز أن يمكن منه كافر تجاه مسلم ، فالإسلام يعلو ولا يُعلَى عليه كما قال ابن عباس، وأيضا فإن الزكاة عبادة، ولا مدخل للكافر في العبادات ، والحاصل أن كل ذلك مجتمعا يقوي الرأي القائل بالمنع، وهو رأي الحنفية والشافعية والمعتمد عند الحنابلة^(٢).

- أما الاستعانة بالكفار في العمل العسكري؛ دلالة على الطريق، أو خدمة للمجاهدين، أو حملاً للامتنعة، أو قتالاً مع المسلمين، فجازاه جمهور الفقهاء : حنفية وشافعية وحنابلة وبعض المالكية، لكن بشروط تعود إلى تأمين الجيش المسلم من خيانتهم وغدرهم لو أرادوا ذلك ، وهذه الشروط هي :

١- الحاجة إليهم لقلّة في المسلمين أو لكفائتهم.

٢- أن يقاتلوا تحت راية المسلمين، والمقصود أن يكونوا مرؤوسين للمسلمين، لا رؤساء ولا مستقلين بانفسهم، وحكم المسلمين هو الغالب .

٣- ألا يكونوا من أهل الريبة والخيانة، بل من أهل الصلاح في قومهم، بحيث تؤمن خيانتهم.

٤- أن يكونوا حسني الرأي في المسلمين .

٥- أن يكون العدو الذي نستعين بهم عليه كافراً ، من غير قومهم، وعلى غير دينهم، كاليهود مع النصارى .

٦- أن يكون عددهم بحيث لو انضموا إلى العدو استطاع المسلمون هزيمة الفريقين معا.^(٣)

وأما النصوص التشريعية التي قدم الباحث إبرادها برفض النبي ﷺ الاستعانة بالكفار في القتال، فقد حملها العلماء على الحالات التي ينتقض فيها شرط من هذه الشروط ، وذلك توفيقاً بين هذه

(١) أخرجه أبو عبيد في الأموال، ص ٥٠٥ .

(٢) انظر : ابن عابدين، الحاشية ، ج ٢ ، ص ٣٠٩ ، الشيرازي، انهذب ، ج ١ ، ص ١٦٨ ، ابن قدامة ، المغني، ج ٢ ، ص ٥١٧ ، ج ٧ ، ص ٣١٧-٣١٨ .

(٣) انظر : السرخسي ، المبسوط، ج ١٠ ، ص ٢٣-٢٤ ، ١٣٨ ، ابن العربي ، أحكام القرآن، ج ١ ، ص ٢٦٧-٢٦٨ ، الشافعي ، الأم، ج ٤ ، ص ١٦٦-١٦٧ ، الشربيني ، مفتي اغتاج، ج ٤ ، ص ٢٢١ ، حاشيتنا فلبوي وعميرة، ج ٤ ، ص ٢١٨-٢١٧ ، ابن قدامة، المغني، ج ١٠ ، ص ٤٥٥-٤٥٧ ، الصابوني، روائع البيان، ج ١ ، ص ٤٠٢-٤٠٣ .

التصوص وبين نصوص أخرى ووقائع ثبت فيها استعانتة ﷺ وخلفائه الراشدين من بعده بالكفار في القتال^(١).

ثالثاً : للإمام أن يمنع الكفار من شغل الوظائف العامة مطلقاً بكل طوائفها وأنواعها، إذا رأى وقدّر أن المصلحة العامة للمسلمين في ظرف ما تقتضي ذلك، وهذا واسع عليه، لأن حكم الاستعانة بهم لا يعدو أن يكون «الإباحة»، والقاعدة أن الإمام يملك تقييد المباح أو إيجابه أو تحريمه ومنعه إذا رأى ذلك صلاحاً للمسلمين.

قال الشافعي : « وذلك واسع للإمام أن يرد المشرك فيمنعه الغزو ويأذن له »^(٢) اهـ.

وقال محمد بن الحسن : « وعندنا إذا رأى الإمام الصواب في ألا يستعين بالمشركون لخوف الفتنة فله أن يردهم »^(٣) اهـ.

رابعاً : استقل الماوردي بمعيار خاص به خالف فيه العلماء فيما يجوز للكافر إشغاله من الوظائف مما لا يجوز، حيث يقول : « من يصح أن يتقلد العمالة : وهو من استقل بكفايته، ووثق بأمانته، فإن كانت "عمالة تفويض" إلى اجتهد، روعي فيها الحرية والإسلام، وإن كانت "عمالة تنفيذ" لا اجتهد للعامل فيها، لم يفتقر إلى الحرية والإسلام » اهـ^(٤).

(١) من ذلك : ما أخرجه البخاري في صحيحه برقم (٣٠٦٢) عن أبي هريرة : « ثم أمر (النبي) بلألا فنادى في الناس : إنه لا يدخل الجنة إلا نفس مسلمة ، وإن الله ليؤيد هذا الدين بالرجل الفاجر » اهـ.

- وفي سنن البيهقي الكبير، ج٩ ، ص ٣٧ : « قال الشافعي : ... وقد غزا يهود بني قينقاع بعد بدر، وشهد صفوان بن أمية حينئذ بعد الفتح، وصفوان مشرك. (قال البيهقي) : أما شهود صفوان بن أمية معه حينئذ وصفوان مشرك، فإنه معروف بين أهل المغازي ... وأما غزوه يهود قينقاع، فإني لم أجد أحده إلا من حديث الحسن بن عمار وهو ضعيف » اهـ.

- وأخرج البخاري في صحيحه برقم (٣٩٠٥) عن عائشة قالت : « واستأجر رسول الله ﷺ وأبو بكر رجلاً من بني الدبيل ... هادياً خريثاً (ماهرًا) ... وهو على دين كفار قريش ، فأنماه، فدفعا إليه راحلتيهما، وواعداه غار ثور بعد ثلاث ليال براحتيهما صبح ثلاث ، وانطلقن معهما عامر بن فهيرة والدليل، فأخذ بهم طريق السواحل » اهـ.

- وأخرج أبو يوسف في الخراج، ص ١٤٦-١٤٧ : « فكتب إليه أبو بكر رضي الله عنه : أن الحق بابي عبيدة حين أتاه كتاب أبي عبيدة يستمده - فتوجه من الخيرة مع الأدلاء منها، ثم مضى من بلاد تغلب، ومضى معه أدلاء من أهلها » اهـ بتصرف، والمقصود هنا خالد بن الوليد رضي الله عنه.

- وجاء في كتاب صلح أهل أرمينية في عهد عمر بن الخطاب : « بسم الله الرحمن الرحيم . هذا ما أعطى سراقه بن عمرو عامل أمير المؤمنين عمر بن الخطاب شهر براز وسكان أرمينية ... وعلى أهل أرمينية ... أن ينفروا لكل غارة، وينفروا لكل أمر ناب أو لم ينب، رآه الوالي صلاحاً ، على أن توضع الجزاء عمن أجاب إلى ذلك الحشر، والحشر عرض من جزائهم » اهـ انظر : الطبري، التاريخ، ج٤ ، ص ١٥٦.

(٢) الشافعي، الأم، ج٤ ، ص ١٦٦.

(٣) محمد بن الحسن، السير الكبير، ج٤ ، ص ١٤٢٣.

(٤) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٢٦١.

وتطبيقاً لهذا المعيار على العمل في جمع الزكاة بقول الماوردي : « وإذا كان والي الصدقات من "عمال التفويض" أخذها فيما اختلف الفقهاء فيه على رأيه واجتهاده، لا على اجتهاد الإمام، ولا على اجتهاد أرباب الأموال، ولم يجز للإمام أن ينص له على قدر ما يأخذه.

وإن كان في "عمال التنفيذ"، عمل فيما اختلف فيه على اجتهاد الإمام دون أرباب الأموال، ولم يجز لهذا العامل أن يجتهد، ولزم الإمام أن ينص له على القدر المأخوذ، ويكون رسولاً في القبض منفذاً لاجتهاد الإمام، فعلى هذا إن كان هذا العامل عبداً أو ذمياً جاز، ... لأنه تجرد من حكم الولاية وتخصص بأحكام الرسالة « اهـ^(١).

فالماوردي يرى - من خلال هذين النقلين - أن الوظيفة إذا كانت تفويضية، بمعنى أن شاغلها يقوم بالاجتهاد والتدبير واتخاذ القرارات لإنجاز المهام الموكلة إليه، فهذه الوظيفة ولاية كاملة، وعليه لا يجوز للكافر إشغالها، لأنه ليس من أهل الولايات، ولا من أهل الاجتهاد الشرعي.

أما إذا كانت الوظيفة تنفيذية، بمعنى أنه لا تدبير فيها ولا اجتهاد ولا اتخاذ قرار، سواء أكان صاحبها مرئوساً ينفذ ويطبق القوانين والقرارات، أو رئيساً ينقلها للآخرين أمراً ونهياً لينفذوها، فمثل هذه الوظيفة ليست ولاية وإن كان صاحبها يأمر وينهي، بل هي رسالة وتنفيذ محض إن كان صاحبها مرئوساً، ورسالة وتنفيذ وولاية ناقصة إن كان صاحبها رئيساً، وعليه يجوز للكافر إشغالها، لأنها ليست ولاية ولا اجتهاد فيها.

وبناء على هذا المعيار أجاز الماوردي للكافر أن يشغل وظيفة "وزير تنفيذ" في الدولة الإسلامية، وهي أعلى ما يمكن أن تصل إليه وظائف التنفيذ، وهي وظيفة تخلو سلطاتها من رسم السياسات العامة أو وضع البرامج التنفيذية لها أو اتخاذ القرارات والاجتهاد، بل هي مجرد سفارة ووساطة لنقل القرارات والأوامر للآخرين لينفذوها ومراقبة هذا التنفيذ، وإنهاء أحوال العمل للإمام ليتخذ القرارات المناسبة.^(٢)

ويرى الباحث أن معيار الماوردي هذا فاسدٌ لأمر:

الأول : أنه معيارٌ يُغفلُ معنى "البطانة أو الوليعة" كعلة إذا وجدت في الوظيفة حُرْمٌ على الكافر إشغالها، وهو معنى وعلة نصَّ الله عليها في الآيتين الكريمتين اللتين أسلفهما الباحث قريباً، فكيف يبيح الماوردي لكافر أن يشغل منصباً كوزارة التنفيذ يكون من خلالها قادراً لو أراد إيقاع ضررٍ فاحشٍ بالمسلمين ومصالحهم الحيوية !!!

(١) المرجع السابق، ص ١٤٨-١٤٩.

(٢) انظر : الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٣١.

الثاني : انه معيارٌ يُغْفَلُ أيضا المعنى في منع الكافر من مناصب الولايات، لان هذا المعنى كما أسلف الباحث مركب من أمرين : خطورة المنصب، وعزة المسلم، والولاية التنفيذية وإن كانت ولاية ناقصة لخلوها من التدبير والاجتهاد، إلا انها تبقى رئاسة واستعلاءً على الآخرين، وهذا المعنى إذا وجد في منصب وكان المرؤوسون من المسلمين لم يجز أن يشغله كافر، وإن كان مجرد تنفيذ لا تدبير فيه، والمنع هنا لا مر يتعلق بالعزة الإسلامية التي يربي الإسلام عليها أبناءه، والتي يأنف معها المسلم أن يكون مرؤوساً تابعاً لكافر يأمره وينهاه، وهو المعنى الذي كره العلماء من أجله - حتى في العلاقة الخاصة - أن يؤجر المسلم نفسه لكافر يخدمه ويطيعه، لما في ذلك من إذلال المسلم للكافر^(١)، وهو أمر يخالف مقاصد التشريع وغاياته، فالإسلام كما قال ابن عباس "يَعْلُو وَلَا يُعْلَى"، وقال الشافعي : « ما ينبغي لقاضٍ ولا والٍ أن يتخذ كاتباً ذمياً، ولا يضع الذمي موضعاً يفضل به مسلماً »^(٢) اهـ، فكيف يجيز الماوردي للذمي الكافر رئاسة المسلم !!؟

الثالث : أن الولاية التنفيذية وإن كانت مجرد نقل للقرارات والأوامر التي يصدرها صاحب الوظيفة التفويضية أو الإمام إلى المرؤوسين من الموظفين أو إلى الجمهور لينفذوها، فهي مع ذلك محرمة على الكافر، وذلك لانها إخبار ورواية، والكافر لا يُقبل خبره وروايته لانتفاء عدالته بكفره وعدواته .

ولهذه الاسباب مجتمعة شدد الجويني الشافعي - الموافق للماوردي في مذهبه الفقهي - شدد التكير على الماوردي في كتابه "الغيثي"، ونسبه إلى الجهل، وعدّها زلة عظيمة أن يقول الماوردي بجواز إشغال الكافر الذمي لمنصب وزارة التنفيذ في الدولة الإسلامية، وكان مما ردّ به على الماوردي قوله : « وهذه عشرة ليس لها مقيل، وهي مشعرة بخلو صاحب الكتاب عن التحصيل، فإن الثقة لا بد من رعايتها، وليس الذمي موثوقاً به في أفعاله وأقواله وتصاريق أحواله، وروايته مردودة، وكذلك شهادته على المسلمين، فكيف يُقبل قوله فيما يسنده ويعزيه إلى إمام المسلمين ؟ فمن لا يُقبل شهادته على باقة بقل ولا يوثق به في قول وفعل، كيف ينتصب وزيراً ؟ وكيف ينتهض مبلغاً عن الإمام سفيراً ؟، على أننا لا نأمن في أمر الدين شره، بل نرتقب نفساً فنفساً ضره، وقد توافت شهادة نصوص الكتاب والسنة على النهي عن الركون إلى الكفار، والمنع من ائتمانهم، وإطلاعهم على الأسرار » اهـ^(٣).

خامساً : إن الموقف الإسلامي من تعيين الكافر في الوظيفة العامة الإسلامية، بالإضافة إلى بعده المتعلق بالعزة الإسلامية، هو موقف عقلاني منطقي حكيم، ضروري لنجاح الدولة في تحقيق أهدافها

(١) انظر : السرخسي، المبسوط، ج ١، ص ٥٦-٥٧.

(٢) الشافعي، الأم، ج ٦، ص ٢١٠.

(٣) الجويني، الغياني، ص ١٣٣-١٣٤.

بكفاءة وفاعلية، وهو موقف أثبتت العلوم الإدارية اليوم ضرورته، ولذا تشترطه دول العالم المعاصرة قاطبة خاصة الكبرى منها، والباحث هنا يريد استعراض الشواهد من العلوم الإدارية ومطابقتها لتعاليل الشريعة الإسلامية وعلمائها في الموضوع، ومن ذلك :

أ- إن الكافر لانه لا يرى صحة أهداف الإسلام ومقاصده ولا يؤمن بقيمه وأحكامه، فإنه من الناحية الفنية البحتة غير قادر على التفاعل مع هذه الأهداف والقيم، وبالمحصلة غير قادر على اتخاذ القرار السياسي أو الإداري المناسب لتحقيقها واقعا أو حمايتها من الانهدام، ولنتذكر ما نقله الباحث عن الدكتور القريوتي في أول هذا المطلب وهو قوله : « إن اختلاف مدركات الأفراد وانتماءاتهم تجعلهم يرون نفس الظواهر بطرق مختلفة » اهـ^(١) ، مما يؤدي إلى مواقف وقرارات مختلفة متناقضة، وهو أمر منطقي، فالتصرف الذي أراه معروفاً ويراها غيبي منكراً ، لا يمكن أن يكون موقفانا إزاءه متماثلين، بل متناقضان حتماً، والله سبحانه وتعالى بيّن هذا المعنى بوضوح في القرآن الكريم ، وعلل به حكم تحريم موالاة الكافر والاستعانة به، حيث يقرر أولاً أن الإنسان لا يمكن أن يكون له سوى انتماء وولاء واحد : ﴿ ما جعل الله لرجل من قلبين في جوفه ﴾^(٢) ، ويقرر ثانياً أن لكل إنسان عملاً وسلوكاً ينطلق من مبادئه وعقيدته، يرتضيه ويراها حسناً : ﴿ كذلك زيننا لكل أمة عملهم ﴾^(٣) ، ولذلك فإن أعمال الكافر وسلوكياته - كما المسلم - تنطلق من عقيدته ، ولا يرى حقاً سواها، فهو لا يستطيع إلا أن يتصرف وفقها، لأنها الحق في نظره : ﴿ ويحسبون أنهم مهتدون ﴾^(٤) ، ولا يمكن أن يحب عقيدة الإسلام المخالفة لعقيدته ، ولا أن يوافقها في قيمها وأحكامها : ﴿ كرهوا ما أنزل الله ﴾^(٥) ، ﴿ كبر على المشركين ما تدعوهم إليه ﴾^(٦) ، ﴿ وإذا ذكر الله وحده اشمأزت قلوب الذين لا يؤمنون بالآخرة ﴾^(٧) ، ﴿ وإن يروا سبيل الرشداً لا يتخذوه سبيلاً وإن يروا سبيل الغي يتخذوه سبيلاً ﴾^(٨) ، ﴿ فيحلوا ما حرم الله ﴾^(٩) ، ﴿ وإذا ناديتهم إلى الصلاة اتخذوها هزواً ولعباً ﴾^(١٠)

وعليه فإن الكافر سيكون عاجزاً حتماً عن اتخاذ القرار المناسب لتحقيق الأهداف الإسلامية التي

(١) القريوتي ، السلوك التنظيمي، ص ٢٠٠ .

(٢) سورة الأحزاب / ٤ .

(٣) سورة الأنعام / ١٠٨ .

(٤) سورة الأعراف / ٣٠ .

(٥) سورة محمد / ٩ .

(٦) سورة الشورى / ١٣ .

(٧) سورة الزمر / ٤٥ .

(٨) سورة الأعراف / ١٤٦ .

(٩) سورة التوبة / ٣٧ .

(١٠) سورة المائدة / ٥٩ .

لا يؤمن بها، والله سبحانه يؤكد هذا المعنى ويكرره في الآيات الدالة على حرمة اتخاذ الكافر ولياً أو بطانة أو الركون إليه، ويضرب الباحث مثلاً واحداً على هذا العجز الفني للكافر في اتخاذ القرار المناسب إسلامياً فيقول :

إن الإدارة الإسلامية تتميز بأنها إدارة ربانية، تستجلب الإنجاز وتحقيق أهدافها وحل مشكلاتها إن وجدت عن طريق استثمار السنن الكونية الإلهية، والالتزام بالأسباب الجالبة للتأييد والمعونة والتوفيق الإلهي، ذلك أن لله قوانين وسنناً كونية لا تتخلف نتائجها إذا تحققت أسبابها، والإدارة الإسلامية بمرجعيتها العقائدية تؤمن وتوقن بهذه السنن والحقائق الكونية، ولذا تعمل على استثمار هذه السنن في إنجاز وتحقيق أهدافها العامة.

مثال ذلك : السنة الكونية التي تقول : ﴿ فَإِنْ يَكُنْ مِنْكُمْ مِائَةٌ صَابِرَةٌ يَغْلِبُوا مِائَتِينَ وَإِنْ يَكُنْ مِنْكُمْ أَلْفٌ يَغْلِبُوا أَلْفِينَ بِإِذْنِ اللَّهِ وَاللَّهُ مَعَ الصَّابِرِينَ ﴾^(١).

فهذه السنة أو القانون الكوني الإلهي يقول : إن المائة الصابرة من المؤمنين قادرين على هزيمة مائتين من الكفار تأييداً من الله وتوفيقاً^(٢).

الإدارة الإسلامية تؤمن بهذه السنة وتصدق بها، وتأخذها في الاعتبار عندما تسعى لتحقيق أهدافها العسكرية، فإذا وَجَدَ القائد العسكري أو السياسي المسلم نفسه في ظرف يحتاج معه إلى إصدار قرار يتعلق بإعلان الحرب على جهة معادية، وكان الواقع العسكري أن عدد الأعداء يزيدون عن عدد الجيش الإسلامي بمقدار الضعف، فإنه وإيمانه بهذه السنة لا يتردد في إصدار القرار بالمواجهة وخوض الحرب، ولذا واجه الثلاثمائة ألف في بدر، وواجه الألف الثلاثة آلاف في أحد، وواجه الثلاثة آلاف العشرة آلاف في الخندق.

أما الكافر فإنه لا يعرف هذه السنن الكونية، وإن عرفها لا يؤمن بها، بل على العكس يهزأ ويسخر منها، فالكافر محروم من هذه الدرجة المتقدمة من العلم بحقائق الأشياء، ذلك أنه صَمَّ أذنيه عن سماع الحق والإيمان به، وقنع بقانون الحياة الدنيا المادي سقفاً لمعارفه وعلومه، وأخلد إلى الأرض، قال تعالى : ﴿ فَأَعْرَضَ عَنْ مَنْ تَوَلَّى عَنْ ذِكْرِنَا وَلَمْ يُرِدْ إِلَّا الْحَيَاةَ الدُّنْيَا ذَلِكَ مَبْلَغُهُمْ مِنَ الْعِلْمِ ﴾^(٣)، وقال

(١) سورة التوبة / ٦٦.

(٢) قال ابن رشد في بداية المجتهد، ج ١، ص ٣٨٧ : « وأما العدد الذي لا يجوز الفرار عنهم فهم الضعف، وذلك مجمع عليه، اهـ ».

أيضا : ﴿يَعْلَمُونَ ظَاهِرًا مِّنَ الْحَيَاةِ الدُّنْيَا وَهُمْ عَنِ الْآخِرَةِ هُمْ غَافِلُونَ﴾^(١) ، وعليه لا يمكن أن يتخذ الكافر قرار المواجهة والحالة كذلك ، لأنه وفق قانون السببية الأرضي الذي لا يؤمن بسواه ليس من العقل والمنطق أن أواجه كجيش من هم أقوى مني بمقدار الضعف ، ويصف الكافر قرار المسلم بالمواجهة هنا بالقرار المتهور أو القرار غير العقلاني ، فكيف بعد ذلك يُمكنُ الكافر من سدة الحكم واتخاذ القرار والولاية على المسلمين ١١٢ ، قال أبو يوسف : « لا يحل أن يحكم أهل الكفر في حروب المسلمين في أمور الدين » اهـ^(٢) ، وقال أيضا : « وليس لمن استعان بهم المسلمون في حربهم من أهل الذمة أمان في العدو ، ولا يجوز أمان أهل الذمة على أمان أهل الإسلام » اهـ^(٣) .

ب - إن علماء الإدارة اليوم يقررون ضرورة أن يكون العامل في التنظيم منتشيا إليه مواليا لغاياته وأهدافه ، ويعتبرون هذا الانتماء أو الولاء حجر الزاوية في أداء العامل لعمله بكفاءة عالية ، وبدون هذا الانتماء أو الولاء لا يتصور إنجاز ، ولذا تشترط دول العالم اليوم في الموظف العام أن يكون مواليا للأهداف العامة للدولة ، بل يتشدد البعض منها حرصا ، ويشترط فيه أن يكون مواليا للسياسات العامة والبرامج التنفيذية - للحكومة القائمة - المحققين للأهداف العامة ، وذلك من أجل الحصول على أفضل دافعية وبالتالي أفضل إنتاج من الموظف .

والإدارة الإسلامية في فقهها وحركتها التاريخية وعت هذا الأمر وترجمته في أحكام وممارسات متعددة منها :

١- اشتراط "الإسلام" في الموظف العام ، لأن أهداف الدولة متبقة من الإسلام .

٢ - لم تكتف هذه الإدارة باشتراط مطلق الإسلام ، لأن من المسلمين من يلتزم بقيمه وحدوده ، وهؤلاء هم "العدول" ، ومنهم من يخرج عن هذه الحدود ، وهؤلاء هم "الفساق" ، ولذا اشترطت من المسلمين : "العدول" لحمل أمانة وظيفتها العامة ، وأقصت "الفساق" والخونة عنها ، كما أقصت صاحب السابقة السيئة عن تسنم مناصبها القيادية العليا .

قال الشربيني : « وَيَرُدُّ (الإمام) "الْمُخَذَّلُ" ، وهو من يخوف الناس ، كان يقول : عدونا كثير ، وجنودنا ضعيفة ، ولا طاقة لنا بهم ، ويرد "الْمُرْجِفُ" ، وهو من يكثر الأراجيف ، كان يقول : قتلنا سرية كذا ، ولحق مدد للعدو من جهة كذا ، أولهم كمين في موضع كذا ، ويرد أيضا "الخائن" ، وهو من

(١) سورة النجم / ٢٩ - ٣٠ .

(٢) سورة الروم / ٧ .

(٣) ، (٤) أبو يوسف ، الخراج ، ص ٢٠٣ ، ٢٠٤ على الترتيب .

يتجسس لهم ويطلعهم على العورات بالمكاتب والمراسلة « اهـ^(١) .

وقال ابن قدامة : « ولا يستصحب الأمير معه مخذلاً ، ولا مرجفاً ، ولا من يعين على المسلمين ، ولا من يوقع العداوة بين المسلمين ويسعى بالفساد ، لقول الله تعالى : ﴿ وَلَكِنْ كَرِهَ اللَّهُ انبِعَاثَهُمْ فَثَبَّطَهُمْ وَقِيلَ اقْعُدُوا مَعَ الْقَاعِدِينَ لَوْ خَرَجُوا فِيكُمْ مَا زَادُوكُمْ إِلَّا خَبَالاً وَلَأَوْضَعُوا خِلَالَكُمْ يَبْغُونَكُمُ الْفِتْنَةَ ﴾^(٢) ، ولأن هؤلاء مضرة على المسلمين ، فيأمره منعهم ، وإن كان الأمير أحد هؤلاء ، لم يستحب الخروج معه ، لأنه إذا منع خروجه تبعاً فمتبوعاً أولى ، ولأنه لا تؤمن المضرة على من صحبه » اهـ^(٣) .

وأخرج الطبري عن عامر الشعبي قوله : « كان أبو بكر لا يستعين في حربه بأحد من أهل الردة حتى مات ، وكان عمر قد استعان بهم ، فكان لا يؤمّر منهم أحداً إلا على النفر وما دون ذلك ، ... ولا يُطْمَعُ من انبعت في الردة في الرياسة ، وكان رؤساء أهل الردة في تلك الحروب (فتوح العراق والشام) حشوة (مرؤوسين) إلى أن ضرب الإسلام بجرانه » اهـ^(٤) .

وقال الطبري أيضاً : « تبدل أهل الكوفة في إمارة عثمان ، لاستعماله من كان ارتد استصلاحاً لهم ، فلم يصلحهم ذلك ، وزادهم فساداً أن سادهم من طلب الدنيا ، وعُضِّلُوا بعثمان حتى جعل يتمثل :

وَكُنْتُ وَعَمْرًا كَالْمُسْنِ كَلْبُهُ فَخَذَّشُهُ أَنْيَابُهُ وَأَطَافَرُهُ » اهـ^(٥) .

٣- بل إن هذه الإدارة كانت تفضل المسلم العدل الموالي للسياسة العامة للحكومة القائمة على المسلم العدل المعارض لها ، ولا شك أن هذا يشكل قمة الاعتناء من قبل هذه الإدارة والحرص على تحقيق أهدافها بكفاءة وفاعلية وإتقان ، ونجد أمثلة ذلك في فعل النبي ﷺ ، حيث كان يوكل المهمة إلى أشد المتحمسين لها من الصحابة ضماناً لتحقيق أفضل الإنجازات ، ومن ذلك أنه أقصى سعد بن عباد عن قيادة إحدى كتائب الجيش الإسلامي المتوجه لفتح مكة وذلك بعد أن نُقل إليه قول سعد : « اليوم يوم الملحمة ، اليوم تستحل الحزمة » ، وظهر له من خلالها أن سعد يتبنى موقف الثار من قريش لا العفو عنها ، وهو ما يخالف سياسته ﷺ ، إذ كان هدفه فتح مكة بلا قتال ، والعفو عن أهلها ، ليستميلهم إلى

(١) الشرييني ، مغني المحتاج ، ج٤ ، ص ٢٢١ ، وانظر : الرملي ، نهاية المحتاج ، ج٨ ، ص ٦٠ .

(٢) سورة التوبة / ٤٦ - ٤٧ .

(٣) بتصرف عن ابن قدامة ، المغني ، ج١٠ ، ص ٣٧٢ .

(٤) الطبري ، التاريخ ، ج٤ ، ص ٢٥ .

(٥) المرجع السابق ، ج٤ ، ص ١٥٨ .

الإسلام، ولذلك قال : « كذب سعد » ، ونحاه عن القيادة ، وعيّن ابنه مكانه .^(١)

ومن ذلك أيضاً ما أورده ابن تيمية بقوله : « وأمر النبي ﷺ مرة عمرو بن العاص في غزوة ذات السلاسل » - استعطافاً لأقاربه الذين بعثه إليهم - على من هم أفضل منه ، وأمر أسامة بن زيد لأجل طلب ثار أبيه ، وكذلك كان يستعمل الرجل لمصلحة راجحة ، مع أنه قد كان يكون مع الأمير من هو أفضل منه في العلم والإيمان » اهـ^(٢) .

وقال القلقشندي : « وإن من الفطرة التي جبل كل أحد عليها حنين كل شخص من الناس إلى من يرى رأيهُ ويدين بدينه ... وهذا أمر يجده كل أحد في نفسه ، ولذلك شرط بعضهم في الكاتب أن يكون على مذهب الملك الذي يتمذهب به من مذاهب المسلمين ، ليكون موافقاً له من كل وجه » اهـ^(٣) .

جـ- إذا كانت الإدارة في حقيقتها إنما هي عملية تعاون بين أفراد التنظيم من أجل تحقيق أهدافه ، كان من الضروري لنجاح أي تنظيم في تحقيق أهدافه أن يعمل أفراد هذا التنظيم بصورة متعاونة متناصرة يسود الانسجام والمودة فيما بينهم ، بحيث يشكلون صفّاً أو جسداً واحداً ، وأيضاً يجب أن يوجد الانسجام والتوافق بين الموظف في هذا التنظيم والجمهور الذي يستفيد من الخدمات التي يقدمها ، ولا شك أن الكافر للعداوة التي بينه وبين المسلمين لا ينسجم في التنظيم الإسلامي ، ولا مكان له في صفهم أو جسدهم الواحد ، كما لا يقبله الجمهور المسلم أيضاً ، وعليه فالكافر لا يصلح للعمل في الوظيفة العامة الإسلامية لذلك .

والإدارة الإسلامية قد راعت عنصر الانسجام هذا أيما مراعاة حتى بين المسلمين أنفسهم ، وسيورد الباحث نماذج من ذلك في مبحث « الأصلح للوقت » فلتنظر هناك ، لكن يكفي هنا بإيراد مثال واحد ، وهو نهى النبي ﷺ الرجل عن أن يؤم قوماً في صلاة وهم كارهون لإمامته ، وهو ما أخرجه ابن ماجة عن ابن عباس رضي الله عنهما عن رسول الله ﷺ قال : « ثلاثة لا ترتفع صلاتهم فوق رؤوسهم شبراً : رجلٌ أمّ قوماً وهم له كارهون ، وامرأة باتت وزوجها عليها ساخط ، وأخوان متصارمان » اهـ^(٤) .

سادساً : يجب أن نفصل في مسألة تولي الكافر للوظائف العامة الإسلامية بين حكم الشرع

(١) انظر : ابن كثير ، السيرة النبوية ، ج ٣ ، ص ٥٥٠ .

(٢) ابن تيمية ، المجموع ، ج ٢٨ ، ص ٢٥٦ .

(٣) القلقشندي ، صبح الأعشى ، ج ١ ، ص ٩٣ - ٩٤ .

(٤) أخرجه ابن ماجة في سننه ، ج ١ ، ص ٣١١ ، قال انحقق : في الزوائد : إسناده صحيح ورجاله ثقات .

الإسلامي، وبين سلوكيات بعض الخلفاء المسلمين في التاريخ الإسلامي، حيث نقل لنا التاريخ الإسلامي مثلاً أن الدولة الأموية كانت تستخدم مجوساً ونصارى من أهل الذمة ككتبة في دواوينها^(١)، وأن ذلك كان شائعاً في الدولة العباسية وما بعدها^(٢)، كما اتخذ بعض ملوك المغرب طوائف من الإفريج جنوداً راتبة دائمة لحمايتهم، وكانوا يقاتلون بهم المسلمين الخارجين عليهم من العرب والبربر^(٣)، كما كانت دولة الماليك بمصر تكل ديوان الحسبان والجباية لقبطي نصراني غالباً... الخ^(٤)، هذه التصرفات من الولاة والحكام المسلمين بعد دولة النبوة والخلافة الراشدة ليست حجة في المسألة بحيث يستشهد بها على جواز تولي الكافر للمناصب العامة في الدولة الإسلامية^(٥)، وإنما الحجة هي النصوص التشريعية من الكتاب والسنة والاجتهادات الفقهية المنطلقة منهما وفق قواعد الاجتهاد المعروفة، وإن من الخطأ الفادح أن نظن أن فتح الباب أمام الكفار لاحتلال المناصب العامة في الدولة الإسلامية الذي فعلته بعض الدول الإسلامية القديمة هو من باب التسامح الإسلامي الذي يُفتخر به، بل هو - بمعيار وحكم الله سبحانه وتعالى أولاً، وحكم الإدارات والوظائف العامة في دول العالم اليوم ثانياً، وحكم العلوم الإدارية ثالثاً - من قبيل الغفلة والغباء المطلق ونقص العقل والحكمة، قال القرطبي: «وقد انقلبت الأحوال في هذه الأزمان باتخاذ أهل الكتاب كتبة وأمناء، وتَسَوَّدُوا بذلك عند الجهلة الأغبياء من الولاة والأمراء» اهـ^(٦).

(١)، (٢) انظر: القلقشندي، صبح الأعشى، ج ١، ص ٦٩، ٧٠، ١٢٩، ١٣٠، ابن خلدون، المقدمة، ص ١٩٢.

١٩٣، علي، الإدارة الإسلامية في عز العرب، ص ٨٨-٨٩.

(٣) انظر: ابن خلدون، المقدمة، ص ٢١٧، القلقشندي، صبح الأعشى، ج ٥، ص ١٣٤.

(٤) انظر: ابن خلدون، المقدمة، ص ١٩١.

(٥) انظر: منهج الثقافة الإسلامية للصف الأول الثانوي الذي يُدرّس في مدارس المملكة الأردنية، ص ١٤٩.

(٦) القرطبي، الجامع، ج ٤، ص ١٧٨-١٧٩.

المطلب الثاني : الجنسية .

الجنسية لغة : مشتقة من الجنس، وهو : الضرب من كل شيء^(١) ، أو هو : كل شيئين أو أشياء جمعها اسم خاص تشترك في ذلك الاسم بالاشتراك المعنوي^(٢) .

يقال : هذا يجانس هذا : أي يشاكله^(٣) .

ومنه يتبين أن معنى الجنسية لغة : المشاركة القائمة على المشاكلة أو المشابهة .

أما اصطلاحاً : فهي : رابطة بين الشخص والدولة تجعله تابعاً لها^(٤) .

وهي رابطة تعبر عن الولاء والتناصر بين دولة وفرد، فمعنى كون الفرد يتمتع بجنسية دولة ما أنه ملتزم بالولاء لها ونصرتها من خلال التزامه بالواجبات العامة والحدود والقوانين التي تسنها هذه الدولة، وفي المقابل فالدولة تلتزم تجاهه بالحماية والنصرة سواء داخل حدودها أو خارجها، كما تكفل له التمتع بالحقوق العامة السياسية، ومن ضمن ذلك تمتعه بحق تسنم الوظائف العامة ، وهو حق أساسي من حقوق المواطنة في الدولة، ولذا تنص دساتير الدول في العادة عليه، ومن ذلك ما جاء في الدستور الأردني في المادة (٢٢) منه : « لكل أردني حق في تولي المناصب العامة بالشروط المعينة بالقوانين والأنظمة » اهـ .

وقد فصلَ نظام الخدمة المدنية هذا الحق فاشتراط في المادة (٤٠) منه فيمن يعين بأحدى الوظائف العامة : « أن يكون أردنياً، وإن كان من الجائز استثناء تعيين غير الأردني في أي وظيفة : بموجب عقد، بصفة مؤقتة ، إذا لم يكن هناك أردني تتوافر فيه المؤهلات والمتطلبات اللازمة للوظيفة » اهـ^(٥) .

ويعلل فقهاء القانون الوضعي هذا الاشتراط بثلاثة أمور :

الأول : حماية المصالح العامة للدولة من الهدر والضياع، لأن المواطن أحرص عليها من الأجنبي ، إذ الجنسية هي رابطة ولاء الشخص وعنوان إخلاصه .

الثاني : إن المواطن أحق بالوظيفة العامة من الأجنبي بداهة لأن أهل البيت أحق بإدارة شؤونه وشئونهم من غيرهم، وهو أمر يتعلق بالعزة والفخار الوطني .

(١) ابن منظور، لسان العرب، ج ١ ، ص ٥١٤ .

(٢) انظر : الشربيني، مغني المحتاج، ج ٢ ، ص ٢٣ .

(٣) ابن منظور، لسان العرب، ج ١ ، ص ٥١٤ .

(٤) قلعة جي ، معجم لغة الفقهاء ، ص ١٦٧ .

(٥) كتعان، القانون الإداري الاردني، ج ٢ ، ص ٤٦ ، وانظر : طلبة . الوظيفة العامة، ص ١٣٧ .

الثالث : إن الضرورة الفنية المتمثلة في تقديم الخدمات بصورتها الأكفأ والأفضل تفرض تقديم ابن البلد والبيئة التي تُقدَّم الخدمات لجمهورها، لأنه الأقدر على التفاهم والانسجام مع هذا الجمهور^(١).

وقد سبق أن ذكر الباحث في "مطلب الإسلام" أن دول العالم لا تكتفي باشتراط الجنسية فقط كقرينة على الولاء، بل إنها تتحقق من ولاء المواطن لأهداف الدولة العامة عن طريق أجهزتها الأمنية^(٢)، ومن ضمن هذه الدول الأردن، صحيح أن النظام لا ينص على ذلك صراحة، لكنه يجري العمل به واقعاً، ذلك أن نظام الخدمة المدنية يشترط "حسن السيرة والسلوك" في المرشح للتوظيف، والطريق الذي رسمه القانون لإثباته هو شهادة إدارية صادرة عن الإدارة العامة في الدولة، التي بدورها تكلف الأجهزة الأمنية والمخابرات بالتحقق من ذلك، وهذا يعني أنه يجري التحقق من الولاء للدولة ونظامها السياسي في المرشح للتوظيف العامة، كما يُتوثق لذلك بالقسم الذي توجب الإدارة على كل موظف معين أن يؤديه عند تعيينه في وظيفته، حيث يلاحظ أن أحد موضوعات القسم "الولاء للوطن والملك"^(٣)، وهو أمر تراه الدول منطقياً مطلوباً، وكذا فإن النظام الإداري الإسلامي يعتمد به باشتراطه "الإسلام" كما سبق بيانه.

والآن وبعد عرض شرط الجنسية كما يجري العمل به في دول العالم المعاصرة، ما موقف الإسلام منه سواء على صعيد فكرة الجنسية ابتداءً، واشتراطها في الموظف ثانياً ؟ ، ثم لو قامت اليوم دولة واعتمدت النظام السياسي الإسلامي كمنهج حكم وإدارة لها، فهل يجوز لها شرعاً أن تقصر الوظائف العامة في إقليمها على مواطنيها دون بقية المسلمين التابعين من حيث الجنسية والمواطنة لدولة أخرى؟

إن الذي يجيب على كل هذه التساؤلات المهمة هو أن نتعرف على مشروعية فكرة الجنسية إسلامياً، والمفهوم الإسلامي للجنسية، فيسهل بعدها تخريج المسألة المطروحة على ما يتوصل إليه من قواعد وأصول.

أما الجنسية كفكرة فمقبولة إسلامياً، وذلك لأنها المعيار القانوني الدولي الذي يتم بموجبه تحديد شعب كل دولة في المجتمع الدولي، وبدون هذا التحديد تحدث فوضى في العلاقات الدولية لها أول

(١) انظر : كنعان، القانون الإداري الأردني، ج٢، ص ٤٦-٤٧.

(٢) يقول الرئيس الأمريكي جورج واشنطن : "على مدى تشرفي بإدارة شئون الدولة فسوف لا أعين في المراكز المهمة أي شخص عواطفه السياسية تعاكس المبادئ العامة للدولة" اهـ. السباني، الخدمة المدنية، ص ٧٣.

(٣) انظر : كنعان، القانون الإداري الأردني، ج٢، ص ٥٤.

وليس لها آخر، فالجنسية إذاً أمر بدهي منطقي لا استقرار للعلاقات الدولية بدون اعتباره واعتماده، والدولة الإسلامية قد عرفت فكرة الجنسية وطبقته واقعاً، فالنبي ﷺ بعد هجرته إلى المدينة قام مباشرة باستكمال إنشاء الدولة الإسلامية، وذلك بتحديد أركانها، ومن ذلك أنه حدّد إقليم الدولة الوليدة، كما حدّد شعبها أو مواطنيها، ووضع دستورها أو "صحيفة المدينة" بعد استئناس ومشاورة لعشبتها مسلمين وغير مسلمين، وقد نصت الصحيفة على شعب الدولة الإسلامية الأولى وحددت مواطنيها، وبينت ولاءهم للدولة وتناصرهم فيما بينهم دون الناس أو الشعوب الأخرى، فقد جاء فيها: «هذا كتاب من محمد ﷺ بين المؤمنين والمسلمين من قريش ويثرب، ومن تبعهم، فلحق بهم، وجاهد معهم، إنهم أمة واحدة من دون الناس... وإن ذمة الله واحدة يجير عليهم أديانهم، وإن المؤمنين بعضهم موالي بعض دون الناس، وإنه من تبعنا من يهود فإن لهم النصر والأسوة، غير مظلومين ولا متناصرين عليهم، وإن سلم المؤمنين واحدة... وإنه لا يجير مشرك مالا لقريش ولا نفساً، ولا يحول دونه على مؤمن... وإنكم مهما اختلفتم فيه من شيء فإن مرده إلى الله عز وجل، وإلى محمد ﷺ، وإن اليهود ينفقون مع المؤمنين ما داموا محاربين، وإن يهود بني عوف أمة مع المؤمنين، لليهود دينهم، وللمسلمين دينهم... وإن بينهم النصر على من حارب أهل هذه الصحيفة، وإن بينهم النصح والنصيحة، والبر دون الإثم... وإنه لا تجار قريش ولا من نصرها، وإن بينهم النصر على من دهم يثرب» (١) اهـ.

كما عرف الفقه الإسلامي فقه الجنسية وأحكامها، لكن سماها بغير هذا المصطلح، فمواطني الدولة الإسلامية كانوا يُسمون بـ «أهل دار الإسلام» مسلمين كانوا أم غير مسلمين، وذلك تمييزاً لهم عن «أهل دار العهد أو المروعة أو الصلح» و«أهل دار الحرب»، فأهل دار الإسلام هم «المواطنون» أو «أصحاب جنسية الدولة»، وهؤلاء قسمان: مسلمون؛ وأهل ذمة غير مسلمين، أما بقية سكان الدولة الإسلامية فيُسموا بـ «المستأمنون» وهم «الأجانب» بالاصطلاح الحديث، وعلاقتهم بالدولة ينظمها «عقد الأمان» أو ما يُسمى اليوم بـ «تأشيرة الدخول» و«الإقامة»، وقد بيّن الفقهاء في مصنفاتهم الأحكام المتعلقة بكل هذه الفئات من حيث موقعها من الدولة الإسلامية وعلاقتها بها. (٢)

هذا من حيث معرفة الفكرة، فماذا عن مفهوم الجنسية الإسلامي؟

المواطنة أو الانتساب لدار الإسلام إنما تنال باحد سببين:

(١) ابن هشام، السيرة، ج٢، ص ١٠٦-١٠٨.

(٢) انظر: الموسوعة الفقهية الكويتية، ج٧، ص ١٢٠-١٢١، ج٢٠، ص ٢٠١.

الأول : عقد الذمة مع إمام المسلمين أو نائبه، وهذا السبب إنما يعمل في حق غير المسلم من أهل الكتاب ومن شاكلهم من الكفار، وصورته أن يقول الإمام أو نائبه : « أقركم بدار الإسلام أو أذنت في إقامتكم بها على أن : تبذلوا جزية ، وتنقادوا لحكم الإسلام » ^(١) اهـ.

فالمواطن الذمي بعقد الذمة عليه واجبات تجاه الدولة والمجتمع الإسلامي ، يجمعها : دفع الجزية ، وهو مبلغ مالي يدفعه الرجال البالغون القادرون مالياً نظير إسقاط القتال عنهم وحماية الدولة لهم ، والتزام أحكام الإسلام ، ويدخل تحت هذا الواجب تفاصيل عديدة ترجع في مجملها إلى الولاء للدولة الإسلامية وجماعة المسلمين ، أو دفع شرهم عن المسلمين والكف عن مناقضة الدولة الإسلامية في غاياتها ، لأن الولاء غير متصور في حق الكافر للمسلم للعداوة بينهما ، ^(٢) قال تعالى : ﴿ قَاتِلُوا الَّذِينَ لَا يُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَا بِالْيَوْمِ الْآخِرِ وَلَا يُحَرِّمُونَ مَا حَرَّمَ اللَّهُ وَرَسُولُهُ وَلَا يَدِينُونَ دِينَ الْحَقِّ مِنَ الَّذِينَ أُوتُوا الْكِتَابَ حَتَّى يُعْطُوا الْجِزْيَةَ عَنْ يَدٍ وَهُمْ صَاغِرُونَ ﴾ ^(٣).

وفي مقابل التزامه بهذه الواجبات فإنه يتمتع بغالبية الحقوق التي يتمتع بها المواطن المسلم ، ولا يُمنَع إلا من تلك الحقوق التي تختص بالمسلم حفاظاً على أمن الدولة وكيانها ، ومنها منعه من الوظائف العامة التي هي من جنس الولايات تفويضية كانت أو تنفيذية ، وكذا التي من جنس البطانة ، وكذا التي تعتبر من باب القرب والعبادات المحضة ، مما سبق بيانه في مطلب الإسلام ، وعليه يتمتع الذمي بحماية الدولة الإسلامية له ودفاعها عنه ونصرته في داخل الدولة وخارجها ، وكذا يتمتع بحرية الحركة والتنقل في إقليم الدولة ما عدا إقليم الجزيرة العربية ، وحرية العبادة ، وحرية العمل والكسب ، والإقامة في الإقليم آمناً على نفسه وعرضه وماله ^(٤) . ولأن المواطن الذمي يلتزم بكثير من الواجبات التي يلتزم بها المسلم كما يتمتع بكثير من الحقوق التي يتمتع بها أيضاً ، فإنه شاع عند الفقهاء قولهم : « إن لهم ما لنا وعليهم ما علينا » ^(٥) ، وهي عبارة تعني الأغلبية - شأن القواعد - لا المطابقة .

وعليه يستطيع الباحث القول أن الدولة الإسلامية تمنح الكافر مواطنة أو جنسية ترتب عليه واجبات وتكسبه حقوقاً ، لكن هذه المواطنة أقل من حيث الواجبات والحقوق من مواطنة المسلم ، وهي تفعل ذلك تحفيزاً له للدخول في الإسلام لينال شرف المواطنة الكاملة ، فكما قال العلماء فإن عقد الذمة

(١) الشرييني، مغني المحتاج، ج٤ ، ص ٢٤٢ .

(٢) انظر : المرجع السابق، ج٤ ، ص ٢٤٢ - ٢٤٣ ، الكاساني، البدائع، ج٧ ، ص ١١١ ، أبو يعلى ، الأحكام السلطانية، ص

١٥٣ - ١٦٢ ، الشيرازي، المذهب ، ج٢ ، ص ٢٥٥ ، ٢٥٧ .

(٣) سورة التوبة / ٢٩ .

(٤) انظر : ابن جزى ، القوانين الفقهية، ص ١٥٣ .

(٥) انظر : الكاساني ، البدائع ، ج٥ ، ص ٢٨٠ - ٢٨١ .

إنما هو وسيلة لتأليف قلب الكافر من أهل الكتاب للإسلام، هذا أولاً، وثانياً : هي تفعل ذلك عدلاً وحكمة، فالكافر لا يساوي المسلم حتى يساويه في حقوقه وواجباته، كما أنه غير مأمون حتى يتمتع بالحقوق والواجبات العائدة إلى أمن المسلمين ومصالحهم الحيوية.

قال الكاساني : « إن أهل الكتاب إنما تركوا بالذمة وقبول الجزية لا لرغبة فيما يؤخذ منهم أو طمع في ذلك، بل للدعوة إلى الإسلام، ليخالطوا المسلمين، فيتأملوا في محاسن الإسلام وشرائعه، وينظروا فيها، فيروها مؤسسة على ما تحتمله العقول وتقبله، فيدعوهم ذلك إلى الإسلام، فيرغبون فيه ، فكان عقد الذمة لرجاء الإسلام، وهذا المعنى لا يحصل بعقد الذمة مع مشركي العرب، لأنهم أهل تقليد وعادة، لا يعرفون سوى العادة وتقليد الآباء ، بل يعبدون ما سوى ذلك سخرية وجنوناً ، فلا يشتغلون بالتأمل والنظر في محاسن الشريعة ليقفوا عليها، فيدعوهم إلى الإسلام، فتعين السيف داعياً لهم إلى الإسلام، ولهذا لم يقبل رسول الله ﷺ منهم الجزية » اهـ^(١).

الثاني : عقد البيعة مع إمام المسلمين النائب عن الأمة في تطبيق أحكام الإسلام في الدولة ، وهذا السبب خاص بالمسلم.

أما مطلق الإسلام فليس سبباً للجنسية أو المواطنة في الدولة الإسلامية، فليس كل مسلم مواطن في هذه الدولة بحيث يتمتع بحقوق أفرادها ويكلف بواجباتهم، لأن حصوله على جنسيتها يحكمه - بالإضافة إلى إسلامه - أمران :

الأول : ولاؤه للدولة الإسلامية، ومظهر ذلك إعطاء البيعة لإمامها، وهو العقد الذي ينتمي به للجماعة المسلمة طاعة ونصرة وولاء ، فينال في مقابل ذلك الحقوق والامتيازات المقررة لأفرادها، وبدون هذا الولاء لا مواطنة له وإن كان مسلماً.

الثاني : إذن الإمام بمنحه المواطنة، وهذا تحكمه مصلحة الجماعة المسلمة، وظروف الدولة من حيث قدرتها على استيعابه ضمن أفرادها وشعبها، كما يحكمه أيضاً الواقع الدولي والاتفاقات التي ترتبط بها الدولة الإسلامية مع دول العالم المختلفة.

وهذا الذي انتهى إليه الباحث يمكن الاستدلال عليه والاستئناس له بالشواهد التالية :-

١- قوله تعالى : ﴿ إِن الَّذِينَ آمَنُوا وَهَاجَرُوا وَجَاهَدُوا بِأَمْوَالِهِمْ وَأَنْفُسِهِمْ فِي سَبِيلِ اللَّهِ وَالَّذِينَ

(١) المرجع السابق، ج ٧، ص ١١١.

أووا ونصروا أولئك بعضهم أولياء بعض والذين ءامنوا ولم يهاجروا ما لكم من ولايتهم من شيء حتى يهاجروا وإن استنصروكم في الدين فعليكم النصر إلا على قوم بينكم وبينهم ميثاق والله بما تعملون بصير ﴿١﴾.

وجه الاستدلال : يقرر الله أن التزام الدولة الإسلامية - والكلام هنا عن دولة المدينة - تجاه أفرادها من المسلمين بالحماية والدفاع والنصرة - وهي من ثمار المواطنة والجنسية - إنما هي قاصرة على المسلم الذي آمن وهاجر وجاهد وذلك الذي آوى ونصر، أما سواهم من المسلمين الذين لم يلتزموا بالولاء للدولة الإسلامية، ويقوا بين أظهر المشركين مع أقوامهم، فهؤلاء الالتزام تجاههم مرهون بظروف الدولة الإسلامية وقدرتها، حتى إذا كان بينها وبين قومهم من المشركين عهد وميثاق يمنع تدخل الدولة الإسلامية، فعليها أن تحترم هذا العهد وهذا الميثاق، فتمتنع عن نصرة المسلم، لأنه ليس من رعاياها وإن كان من أمتها، ولاحظ المخالفة بين الفريقين في الآية الكريمة، فعن المسلم الموالي للدولة الإسلامية المبايع لإمامها قال الله مثبتاً له الولاية (الجنسية) : ﴿ أولئك بعضهم أولياء بعض ﴾ ، وعن المسلم المقيم بين المشركين قال تعالى نافياً عنه الولاية والنصرة (الجنسية) حتى يستكمل أسبابها وهو ولاؤه للدولة وقرينة ذلك الهجرة إليها والالتزام بواجبات مواطنها وطاعة إمامها قال : ﴿ ما لكم من ولايتهم من شيء حتى يهاجروا ﴾ ﴿٢﴾.

٢- حَدَّثَ النَّبِيُّ ﷺ شُعْبَ الْمَدِينَةِ أَوْ كَمَا أَسْمَاهُمْ « أَهْلَ هَذِهِ الصَّحِيفَةِ » ، وَأَثْبَتَ أَنَّهُمْ أُمَّةٌ وَاحِدَةٌ دُونَ النَّاسِ ، وَأَثْبَتَ بَيْنَهُمُ الْوَلَاءَ وَالنَّصْرَةَ دُونَ سِوَاهُمْ مِنَ النَّاسِ ، وَلَمْ يَشْمَلْ كُلٌّ مِنْ أَسْلَمَ ، بَلْ اقْتَصَرَ عَلَى مَنْ أَسْلَمَ وَهَاجَرَ وَلَحِقَ بِالْمُسْلِمِينَ فَأَقَامَ مَعَهُمْ وَالتَّزَمَ الْوَلَاءَ لِحِمَاةِهِمْ ، أَمَا سِوَاهُ مِنَ الْمُسْلِمِينَ فَلَيْسَ مِنْ أَهْلِ الصَّحِيفَةِ أَيْ لَا مِوَاطَنَةً لَهُ ، أَخْرَجَ أَبُو عُبَيْدٍ عَنْ ابْنِ شِهَابٍ قَوْلَهُ : « إِنْ رَسُولُ اللَّهِ كَتَبَ بِهَذَا الْكِتَابِ : هَذَا كِتَابُ مَنْ مُحَمَّدٌ النَّبِيُّ رَسُولُ اللَّهِ ﷺ بَيْنَ الْمُؤْمِنِينَ وَالْمُسْلِمِينَ مِنْ قُرَيْشٍ وَأَهْلِ يَثْرِبَ . وَمَنْ تَبِعَهُمْ فَلَحِقَ بِهِمْ ، فَحَلَّ مَعَهُمْ ، وَجَاهَدَ مَعَهُمْ ، أَنَّهُمْ أُمَّةٌ وَاحِدَةٌ دُونَ النَّاسِ ... الْخ » اهـ (٣).

وانطلاقاً من ذلك ظهرت في حياة الدولة الإسلامية مصطلحات تعكس هذه الحقيقة، وهي مصطلحات : « أهل الفياء » أو « أهل الهجرة » في مقابل « أهل الصدقة » أو « الأعراب »، أخرج مسلم عن سليمان بن بريدة عن أبيه قال : كان رسول الله ﷺ إذا أمر أميراً على جيش أو سرية أوصاه ... ثم ادعهم إلى الإسلام، فإن هم أجابوك فاقبل منهم وكف عنهم، ثم ادعهم إلى التحول من دارهم إلى دار

(١) سورة الانفال / ٧٢.

(٢) انظر : ابن العربي، أحكام القرآن، ج ٢، ص ٨٨٦-٨٨٧، الماوردي، النكت والمعين، ج ٢، ص ٣٣٤.

(٣) أخرجه أبو عبيد في الاموال، ص ١٥٦-١٥٧.

المهاجرين، واخبرهم أنهم إن فعلوا ذلك فلهم ما للمهاجرين وعليهم ما على المهاجرين، فإن أبوا أن يتحولوا منها، فاخبرهم أنهم يكونون كأعراب المسلمين، يجري عليهم حكم الله الذي يجري على المؤمنين، ولا يكون لهم في الغنيمة والفى شيء، إلا أن يجاهدوا مع المسلمين» اهـ^(١).

قال أبو عبيد: «فهذا حديث رسول الله ﷺ وأمره في الفى أنه لم ير لمن لم يلحق بالمهاجرين ويعنهم على جهادهم عدوهم ويجمعهم في أمورهم في الفى والغنيمة حقا» اهـ^(٢).

قال الماوردي: «وأهل الصدقة (أو الأعراب): من لا هجرة له، وليس من المقاتلة عن المسلمين، ولا من حماة البيضة، وأهل الفى هم ذو هجرة، الذابون عن البيضة، والمانعون عن الحرم، والمجاهدون للعدو، وكان اسم الهجرة لا ينطلق إلا على من هاجر من وطنه إلى المدينة لطلب الإسلام، وكانت كل قبيلة أسلمت وهاجرت بأسرها تدعى «البررة»، وكل قبيلة هاجر بعضها تدعى «الخيرة»، فكان المهاجرون بررة وخيرة» اهـ^(٣).

٣- نص النبي ﷺ بالبراءة ممن يسلم ويقيم بين أظهر المشركين، في حين أنه قادر على الهجرة لدار الإسلام، ودار الإسلام بحاجة لمواطنته فيها. وذلك في الحديث الذي أخرجه أبو داود عن جرير بن عبد الله قال: بعث رسول الله ﷺ سرية إلى خثعم، فاعتصم ناس منهم بالسجود، فأسرع فيهم القتل، قال: فبلغ ذلك النبي ﷺ، فأمر لهم بنصف العقل، وقال: أنا بريء من كل مسلم يقيم بين أظهر المشركين، قالوا: يا رسول الله لم؟ قال: لا ترايا ناراهما» اهـ^(٤).

فالنبي ﷺ يقرر عدم التزام الدولة الإسلامية وبراءتها من مسلم لا يهاجر إليها ويقيم فيها وينصرها، ويفضل البقاء في دار الكفر، ولذا لم يدفع النبي ﷺ الدية كاملة للذي قُتل من هؤلاء، بل دفع نصفها فقط، ويعلل النبي ﷺ هذه البراءة بقوله «لا ترايا ناراهما» أي إن المسلم لما جاور المشركين وجعل نار بيته ونار بيوتهم سواء - وهذا كناية عن انتمائه لهم - فإنه يُعدّ عن دار الإسلام مكانا وولاء، فدار الإسلام في المقابل تبرأ منه ولا تلتزم تجاهه بشيء^(٥)، وهو أمر عادل ولذا قال عمر بن الخطاب: «لا تلزموا أنفسكم حق من لم يلزم نفسه حقكم»^(٦) اهـ، فلا مواطنة للفرد في الدولة إلا بعد أن يوالي الدولة.

(١) أخرجه مسلم في صحيحه، ج ١٢، ص ٣٨.

(٢) أبو عبيد، الأموال، ص ٢٠١-٢٠٢.

(٣) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ١٦٣.

(٤) أخرجه أبو داود في سننه برقم (٢٦٢٨).

(٥) انظر: آبادي، عون المعبود، ج ٧، ص ٣٠٥.

(٦) الماوردي، قوانين الوزارة، ص ١٢٠.

٤- إن الاتفاقات والمعاهدات الدولية وظروف الدولة الإسلامية قد تجبرانها على الامتناع عن منح الجنسية أو المواطنة للمسلم المواطن في دار الكفر، احتراماً منها للعهد وحفاظاً على مصلحة المسلمين العامة، ومن ذلك اتفاق النبي ﷺ مع قريش في صلح الحديبية على رد من أتى مسلماً من أهل قريش (يعني عدم منحه المواطنة في الدولة الإسلامية)، وقد التزم النبي ﷺ بذلك فَرَدَّ بعض المسلمين إلى قريش، أخرج أبو عبيد عن عروة قال : « وأدخل رسول الله ﷺ في عهده بني كعب، وأدخلت قريش في عهدها حلفاءها بني كنانة، وعلى أنه من أتى رسول الله ﷺ مسلماً رده إليهم ومن أتاهم من المسلمين لم يردوه إليه » اهـ^(١).

قال أبو يوسف : « وإن حصر قوم من العدو قوماً من المسلمين في حصن، فخافوا على أنفسهم، ولم يكن لهم قوة عليهم، فلا بأس بأن يوادعهم، ويفتدوا منهم بمال، ويشترطوا لهم أن يردوا لهم ما جاء منهم مسلماً، وإذا كان بالمسلمين قوة عليهم لم يحل لهم أن يعطوهم واحداً من هذين الأمرين » اهـ^(٢).

٥- فَرَّقَ الفقهاء بين المسلم التابع لدار الإسلام والمسلم التابع لدار الكفر في الأحكام، ومن ذلك قول أبي يوسف : « وإن سألوا (يعني الكفار المحاصرين من الجيش الإسلامي) أن ينزلوا على حكم رجل من أهل الذمة لم يُجابوا إلى ذلك وكذلك التاجر المسلم الذي معهم في دارهم، وكذلك من أسلم منهم وهو مقيم في دارهم من قبل عظم هذا الحكم وخطره وما يتخوف على الإسلام » اهـ^(٣).

والآن : هل يجوز للدولة الإسلامية التي تقوم اليوم في ظل هذا الواقع الدولي أن تقصر الحق في تولي وظائفها العامة على المتمتع بجنسيتها دون غيره من الأجانب عنها، سواء كانوا مسلمين أم كافرين؟

لا بد هنا قبل الإجابة على هذا السؤال أن نتذكر أمرين وهما :

الأول : أن الفقهاء المسلمين قد أجازوا للضرورة وتحصيلاً لمصلحة المسلمين تعدد دار الإسلام أو إنشاء دول إسلامية متعددة، يقوم على رأس كل منها إمام، وقد نقل الجويني ذلك عن طائفة من العلماء حيث يقول : « وعزّي هذا المذهب إلى شيخنا أبي الحسن والأستاذ أبي إسحاق الإسفراييني وغيرهما، وابتغى هؤلاء مصلحة الخلق، وقالوا : إذا كان الغرض من الإمامة استصلاح العامة وتمهيد الأمور وسد

(١) أخرجه أبو عبيد في الأموال، ص ١٥٦-١٥٧.

(٢) أبو يوسف، الخراج، ص ٢٠٧، وانظر : المارودي، الأحكام السلطانية، ص ٦٣-٦٤.

(٣) أبو يوسف، الخراج، ص ٢٠٤-٢٠٥.

الشفور، فإذا تيسر نصب إمام واحد نافذ الأمر، فهو أصلح لا محالة في مقتضى السياسة والإيالة وإن عسر ذلك، ولا سبيل إلى ترك الذين لا يبلغهم نظر الإمام مهملين لا يجمعهم وازع ولا يردعهم رادع، فالوجه أن ينتصبا في ناحيتهم وزراً (إمام) يلودون به، إذ لو بقوا سدى لتهافتوا على ورطات الردى، وهذا ظاهر لا يمكن دفعه، اهـ^(١).

الثاني : أن النبي ﷺ كان يراعي الخصوصيات العرقية في الدولة الإسلامية، فلا يعين في الوظائف العامة الخادمة لتجمع عرقي معين - كما الحال في القبائل والعشائر العربية - إلا موظفين من أبنائها، بل إن بعض هذه القبائل - وهي ثقيف - قد اشترطت ذلك على النبي ﷺ صراحة، فاجابها لذلك^(٢)، وإنما فعله ﷺ تحصيلاً للمصلحة العامة، لأن الوظيفة العامة لا تنجح في تحقيق أهدافها وتقديم خدماتها إلا بتعاون الجمهور المستفيد من هذه الخدمات، وهذا يستلزم انسجامه مع الموظف المكلف بتقديم الخدمة له، وهذه القبائل كانت تائف من الأجنبي ولا تنسجم إلا مع بني عرقها، ولأن الغاية المصلحة، فكل ما جلبها من وصف يصبح مؤثراً في اختيار الأصلح للوظيفة، فيكون المنتمي إلى هذا العرق مقدماً على غيره بالنسبة للوظائف الخادمة لهذه القبيلة^(٣).

فإذا جمعنا هذين الأمرين إلى ما تقرر في مفهوم الجنسية الإسلامي من أنه لا تلازم بين الإسلام والمواطنة في الدولة الإسلامية، ظهر جواز أن تشترط الدولة الإسلامية تمتع من تعينه في وظيفتها العامة بجنسيتها، ولا حرج عليها شرعاً فيما لو منعت منها المسلم الذي لا يتمتع بجنسيتها سواء أكان تابعاً لدولة كافرة أو دولة مسلمة، مع ملاحظة أنه ينبغي على المسلمين أن يخرجوا من هذا الوضع الذي يشرذمهم دولاً متعددة ضعيفة، والذي يجبرهم إلى المصير إلى أحكام الضرورة والاستثناء، ويجعلهم يحتكمون ويتاثرون بواقع دولي يقيد من حريتهم في تحقيق غاياتهم ومقاصدهم في العزة والوحدة تحت راية واحدة وإمام واحد وجنسية واحدة.

(١) الجويني، الغياثي، ص ١٤٤ - ١٤٥.

(٢) انظر : أبو عبيد، الأموال، ص ١٨٧.

(٣) انظر : القطب، نظام الإدارة في الإسلام، ص ٦٩، علي شريف، أصول الإدارة، ص ٢٠٤ - ٢٠٥.

المطلب الثالث : الصلاحية الأخلاقية.

إن "الصلاحية الأخلاقية" هو الركن الثاني بعد "الإسلام" الذي إذا اتصف بهما الموظف العام حصل الاطمئنان على العمل، واكتملت دائرة الأمان والأمانة، ولعل قائل يقول : ألا نكتفي باشتراط الإسلام حتى نشترط الصلاحية الأخلاقية ؟!

والجواب : أن كون الشخص مسلماً لا يعني أنه أمين موثوق به ، لأن من المسلمين من يخرج عن حدود الإسلام فيخون ويسرق ويغش ويكذب ... الخ ، فلا بد لذلك من أن نشترط أن يكون الموظف مسلماً ومن أهل الصلاح والعدالة أيضاً ، هذا أولاً ، وأيضاً نشمة وظائف - كما سبق أن بين الباحث - يجوز أن يحل فيها الكافر استثناء للحاجة ، وعندها لا بد من الاطمئنان إلى أمانته، وقرينة ذلك إنما هي تمتعه بالصلاح والفضيلة ، وقد لاحظ الفقهاء هذا الأمر، ولذا كانوا يزاوجون بين اشتراط الدين والأخلاق، ولا يكتفون بالنص على الدين منفرداً ، لأنه قد لا يتضمن الأخلاق بالضرورة.

ومن ذلك قول الجويني : « ثم إذا تبين ما يرتبط بنظر الإمام، فإنه يستنيب فيما إليه الكفاة المستقلين بالأمور، ويجمع جميعهم اشتراط : الديانة (الإسلام) ، والثقة (الأخلاق) ، والكفاية فيما يتعلق بالشغل المفوض »^(١) اهـ.

وقول الماوردي : « العدالة وهي معتبرة في كل ولاية » اهـ^(٢).

أما لماذا الأخلاق في الموظف العام؟ فلأن الأخلاق تعني الصدق والنزاهة والإخلاص والوفاء بالوعد والبذل والإيثار والرحمة وكنم السر والإتقان ... الخ ، والوظائف العامة لا يمكن أداؤها وتحقيق أهدافها بغير هذه الأنماط السلوكية.

يقول ابن تيمية : « مدار الولايات كلها على : الصدق في الإخبار، والعدل في الإنشاء ، وهما قرينان في كتاب الله تعالى وسنة رسوله ﷺ ، قال تعالى : ﴿ وَتَمَّتْ كَلِمَةُ رَبِّكَ صِدْقًا وَعَدْلًا ﴾^(٣) ، ولهذا يجب على كل ولي أمر أن يستعين في ولايته باهل الصدق والعدل والأمثل فالأمثل. اهـ^(٤).

وقوله أيضاً : « وإذا كانت الآية^(٥) قد أوجبت أداء الأمانات إلى أهلها ، والحكم بالعدل، فهذان

(١) الجويني، الغبائي ، ص ١٣٥ ، وانظر : ص ٢٠٤ ، الماوردي ، الأحكام السلطانية، ص ١٩٣.

(٢) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٨٤.

(٣) سورة الأنعام / ١١٥.

(٤) ابن تيمية ، المجموع ، ج ٢٨ ، ص ٦٧ ، ابن القيم، الطرق الحكمية ، ص ٢٣٤ ، بتصرف.

(٥) يشير إلى قوله تعالى : ﴿ إِنْ لَمْ يَأْمُرْكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا، إِذَا حُكِمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۚ سُوْرَةُ النساء / ٥٨.

جماع السياسة العادلة والسياسة الصالحة (١١) هـ.

وبالبحث يبين ذلك فيقول : تنبع أهمية الأخلاق في الوظيفة العامة تشريعاً يكتسب به العمل الوظيفي، وسلوكاً يتصرف بهديه الموظف من حقيقتين : إحداهما : يتعلق بفهم الفلسفة التي يقوم عليها العنصر الأخلاقي ، وثانيهما : فهم طبيعة الوظيفة العامة ، وما تتطلبه من سلوك .

أما الحقيقة الأولى : وهي فهم الفلسفة وراء الأخلاق ، فتتجلى من خلال استعراض الصفات الأخلاقية التي تجمع البشرية على كونها قيماً أخلاقية ، كالصدق والأمانة والشجاعة والعفة والوفاء والنجدة والكرم والرحمة ... إلى آخر تلك القائمة المعروفة ، فلنستعرض هذه القائمة الطويلة من القيم الأخلاقية ثم لنطرح على أنفسنا السؤال التالي : ما هي المنفعة أو المصلحة المتحققة من وراء التزام شخص ما بهذه الأخلاق ؟ وعلى من تعود هذه المصلحة ؟ ، وبقليل من التفكير نجد أن المنفعة والمصلحة من وراء التزام شخص ما بقيمة أخلاقية إنما تعود على الغير ، فالأخلاق إذاً تقوم كلها على إثارة الغير على الذات ، وهي سلوك إنساني غيري مضاد للذاتية والأنانية ، تحمل معنى البذل والعطاء للآخر ، وفي غالب الأحيان مع جهد أو خسارة مادية ذاتية ، فالكرم بذل وعطاء للغير من المال الخاص ، والشجاعة تعريض للنفس للخطر ، والفائدة من كليهما إنما تعود للآخرين أفراداً وجماعات ، تفريجاً للكرب ووفاء بالحاجات ، وينبغي أن يلاحظ هنا أنه لا يستبعد حصول فائدة ذاتية للملتزم ، بل إننا نعتقد كمسلمين أن الفائدة الذاتية للملتزم بالأخلاق كبيرة جداً دنيوية كانت أم أخروية مباشرة كانت أم غير مباشرة ، لكننا هنا بسبيل الحديث عن الفائدة الآنية التي تحصل فور مباشرة الفعل الأخلاقي ، والتي بلا شك إنما تعود على الآخرين ، إذاً فالأخلاق تعني : الغيرية ، ونكران الذات ، والاهتمام بالآخرين وحاجاتهم . وانعدامها من السلوك أو التشريع إنما يعني : الأنانية ، والعنصرية ، وإهمال الآخرين وحاجاتهم . فإذا أضفنا ذلك إلى :

الحقيقة الثانية وهي : أن الوظيفة العامة إنما تقوم على تحقيق أهداف عامة ، لا تختص بفرد معين ، بل بكافة أفراد المجتمع وفئاته ، وأنها تقوم على مفهوم الخدمة وتأمين حاجات الآخرين ، تبين لنا أنه لا نجاح لهذه الوظيفة العامة ، ولا نجاح للموظف القائم بها إلا بالانصباغ كليهما الوظيفة والموظف تشريعاً وسلوكاً بالأخلاق ، لأن الوظيفة العامة الخدمانية الغيرية لا ينهض بها إلا أناس يتحلون بقيم أخلاقية غيرية .

(١) ابن تيمية ، السياسة الشرعية ، ص ٥ .

ثم إن الإدارة العامة بما تقدمه من خدمات للجمهور، وما تتحققه من مصالح عامة، تعتبر رسول السلطة السياسية الحاكمة إليهم، ومن خلالها يقيمون سلطتهم، فإن أحسنت الإدارة إليهم رضوا عنها وعن السلطة السياسية، وإن أساءت سخطوا وثاروا، وليس إحسانها إلا مراعاتها لهذا الجمهور ومعاملته بخلال الخير والأخلاق، من صدق وأمانة ووفاء ورحمة وعدل ومساواة وبذل وإعانة، إذ إن الخدمات التي تقدمها الإدارة ترجع في المحصلة والحقيقة إلى مفاهيم وقيم أخلاقية.

وعليه ننتهي إلى ما انتهى إليه ابن خلدون من أنه يستحيل بقاء ملك ودولة أو قيامها ابتداء من غير أخلاق وخلال حسنة تحكم سلوك السلطة السياسية والإدارة العامة التنفيذية فيها، حيث يقول: « السياسة والملك هي كفالة الخلق، وخلافة الله في العباد لتنفيذ أحكامه فيهم، وأحكام الله في خلقه وعباده إنما هي بالخير ومراعاة المصالح كما تشهد الشرائع، .. فمن حصلت له العصبية الكفيلة بالقدرة، وأونست منه خلال الخير المناسبة لتنفيذ أحكام الله في خلقه، فقد تهيأ للخلافة في العباد، وكفالة الخلق، ووجدت فيه الصلاحية لذلك .. فإذا نظرنا إلى أهل العصبية ومن حصل لهم الغلب في كثير من النواحي والامم، فوجدناهم يتنافسون في الخير وخلاله من: الكرم، والعفو عن الزلات، والاحتمال من غير القادر، والقرى للضيوف، وحمل الكل، وكسب المعدوم، والصبر على المكاره، والوفاء بالعهد، وبذل الأموال في صون الأعراض، وتعظيم الشريعة، وإجلال العلماء العاملين لها، والوقوف عندما يحدونه لهم من فعل أو ترك، وحسن الظن بهم، واعتقاد أهل الدين، والتبرك بهم، ورغبة الدعاء منهم، والحياء من الأكابر والمشايخ وتوقيرهم وإجلالهم، والانقياد إلى الحق مع الداعي إليه، وإنصاف المستضعفين من أنفسهم، والتبذل في أحوالهم، والانقياد للحق، والتواضع للمسكين، واستماع شكوى المستغيثين، والتدين بالشرائع والعبادات، والقيام عليها وعلى أسبابها، والتجافي عن المكر والخديعة ونقض العهد وأمثال ذلك، علمنا أن هذه خلق السياسة قد حصلت لديهم، واستحقوا بها أن يكونوا ساسة لمن تحت أيديهم ... وبالعكس من ذلك إذا تآذن الله بانقراض الملك من أمة، حملهم على ارتكاب المذمومات وانتحال الرذائل وسلوك طرقها، فتفقد الفضائل السياسية منهم جملة، ولا تزال في انتقاص إلى أن يخرج الملك من أيديهم، ويتبدل بهم سواهم » (١) اهـ.

وأيضاً فإن الأخلاق في حقيقتها إنما هي دستور الله الذي يأمرنا أن نلتزم به، بل إن النبي ﷺ يقرر أن الغاية من الرسالة كلها إنما هي تجسيد القيم الأخلاقية واقعا في المجتمع الإنساني، حيث يقول: « إنما

(١) ابن خلدون، المقدمة، ص ١١٣-١١٤، وانظر: الماوردي، نصيحة الملوك، ص ١٠١، ٢٤٢.

بُعِثْتُ لِأَتَمِّمَ صَالِحَ الْإِخْلَاقِ ، اهـ^(١) ، فالأخلاق إذاً ربانية ، والالتزام بها سمو إلى الكمال والرقى ، واقتراب من الله ، والإنسان لذلك يبلغ أقصى درجات إنسانيته ، وأعلى قيمة حضارية ، بمقدار ما يتجسد في حياته من هذه القيم الأخلاقية ، وعلى العكس من ذلك ، كلما كان السلوك الإنساني في مجتمع ما مغرقاً في "الأنانية" أو "الفردية" وحاجاتها ومصالحها ، مقدماً لها على الآخرين أفراداً كانوا أو جماعة مطلقاً في كل حال وظرف ، كلما انحطت البشرية في إنسانيتها ، ودنت رتبته في ميزان الحضارة والكمال ، وبعدت عن الله ، أخرج الترمذي عن أبي هريرة رضي الله عنه : عن النبي ﷺ : « السخي قريب من الله ، قريب من الجنة ، قريب من الناس ، بعيد من النار ، والبخيل بعيد من الله ، بعيد من الجنة ، بعيد من الناس ، قريب من النار » اهـ^(٢) .

وعلماء الإدارة اليوم عندما يُسألون عن السلوك الذي ينبغي أن يتمثله الموظف أو العامل في التنظيم إذا أريد لهذا التنظيم أن يحقق أهدافه بكفاءة وفاعلية ، فإنهم يجيبون بأنه السلوك الذي يجمع بين أمرين :

الأول : احترام كبير وتقدير للذات ، وهو الاحترام اللازم الضروري للاجتهاد في العمل والإبداع ، ومن غيره لا يتمكن التنظيم من تحقيق أهدافه .

الثاني : انتماء للجماعة ومصالحها ، بحيث يقوم الفرد في التنظيم بتقديم مصلحة الجماعة أو التنظيم - باعتبار مصلحة التنظيم هي مصلحة عامة - على مصالحه الخاصة أو "الأنانية" عند التعارض .

وفي ذلك يقول د . علي شريف : « إن تحقيق التوازن بين الذاتية الفردية للعاملين في المنظمة ، وبين تعاونهم كفريق متكامل يعتبر من أهم الأسس التي تقوم عليها المنظمات الحديثة ، وهذا يعني أن تدريب العاملين على أن يكونوا أفراداً منضبطين ضمن جماعة العمل ، وفي نفس الوقت جعلهم يزاوون عمليات المبادرة الفردية تعتبر من مسئولية قادة المنظمة ، بمعنى آخر فإن النزعة الفردية ينبغي عدم النظر إليها باعتبارها جزءاً منفصلاً عن المجموع ، بل عاملاً مساهماً في تكوينه ، وعلى ذلك فإن النزعات الفردية تخلق المبادرات الخلاقة التي يمكن تطويرها لصالح المنظمة » اهـ^(٣) .

هذا المزيج الفردي والاجتماعي في آن واحد ، الذي تحرص المنظمات الإدارية على استدعائه في سلوك أفرادها ، باعتباره المزيج الوحيد الذي يضمن نجاحها في تحقيق أهدافها ، هذا المزيج هو الحالة

(١) أخرجه أحمد في مسنده ، ج ٢ ، ص ٣٨١ .

(٢) أخرجه الترمذي في سننه ، ج ٨ ، ص ١٤٠ ، وقال : هذا حديث غريب .

(٣) شريف ، أصول الإدارة ، ص ٢١٤-٢١٣ .

السلوكية التي ينتجها الإسلام في أتباعه، فالمسلم الملتزم بإسلامه هو إنسان يتمتع باحترام كبير للذات، لأن الإسلام يقدره ويكرمه كفرد ويحترم حقوقه وحرياته، وهو أيضاً إنسان يتمتع بحس اجتماعي غيري يجعله دوماً أخلاقياً في حركته الاجتماعية يقدم المصلحة العامة على مصلحته الخاصة إذا تعارضتا، ويتجنب إيذاء الآخرين والإضرار بهم اعتداءً أو تعسفاً، وعليه يستطيع الباحث أن يقول إن الفكر الحقوقي الإسلامي المصوغ بالمعاني والقيم الأخلاقية يجعل من المسلم الملتزم إنساناً إداري السلوك بالفطرة، وإذا كانت الحضارة الغربية تستدعي هذا النمط السلوكي الإداري في الأفراد العاملين في تنظيماتها الإدارية عامة كانت أم خاصة بواسطة التدريب أو الرقابة أو الإكراه بالقانون، لأنها حضارة فردية لا يعرف إنسانها إلا «الانا» ومصالحها الخاصة بدور معها حيث دارت، فإن الحضارة الإسلامية الأخلاقية الغربية تنتج بعقيدتها وأخلاقها وفكرها الحقوقي الوسطي الإنسان الإداري الفطري، الذي يتصرف كفرد ينتمي إلى جماعة، أو الإنسان المبدع فرداً، المنتمي لجماعة، من غير ما جهد أو تدريب أو كبير عناء.

إذا تمهد ذلك فما الذي تشترطه الوظيفة العامة الإسلامية في موظفيها العام على صعيد الأخلاق؟

إن الوظيفة العامة تشترط في موظفيها العام كقاعدة عامة أن يكون من أهل الصلاح والإستقامة والسلوك الحسن أو أن يكون عدلاً، فإذا لم يكن كذلك فليس بأهل للوظيفة العامة، لأنه إذا كان فاسقاً خائناً كان مناقضاً لها طبيعة وغاية، فلا يتحقق به مقصودها.

ودليلنا في هذا الاشتراط الأخلاقي إنما هو فعل الله سبحانه وتعالى في اختياره واصطفائه لجنده حيث يقول الماوردي : « إن الله لم يبعث رسولاً من الملائكة إلا أفضلهم، ومن الإنس إلا الفاضل المختار، الذي يستجمع عامة هذه الخلال وأضعافها من الفضائل والمناقب، وجملته أنه لم يبعث مهتوكاً ولا فاسقاً ولا ضئيلاً ولا ماجناً ولا متهماً، بل اختار لكل رسالة أفضل أهل زمانه، وآمنهم وأعفهم، وأقواهم قلباً، وأصبرهم نفساً، وأكرمهم خلقاً، كما أقسم بخلق نبيه ﷺ، فقال : ﴿ إِنَّكَ لَعَلَى خَلْقٍ عَظِيمٍ ﴾ (١) » اهـ. (٢)

(١) سورة القلم / ٤.

(٢) الماوردي، نصيحة الملوك، ص ٥٠١، وانظر : ص ٢٩٠ - ٢٩٢.

والنبي ﷺ كان يختار للمهمات الامناء الفضلاء ، اخرج مسلم عن حذيفة رضي الله عنه قال : « جاء اهل نجران إلى رسول الله ﷺ ، فقالوا يا رسول الله ، ابعت إلينا رجلاً أميناً ، فقال : لا بعثن إليكم رجلاً أميناً حق أمين ، حق أمين ، فاستشرف لها الناس ، فقال : فبعث أبا عبيدة بن الجراح »^(١) اهـ.

وأخرج أبو عبيد عن عروة أن رسول الله ﷺ كتب إلى زرعة بن ذي يزن : « بسم الله الرحمن الرحيم ، أما بعد ، فإن محمداً النبي ﷺ أرسل إلى زرعة ذي يزن ، ... إذا أتاكم رسلي فإني أمركم بهم خيراً : معاذ بن جبل ، وعبد الله بن رواحة ، ومالك بن عباد ، وعتبة بن نيار ، ومالك بن مرارة ، وأصحابهم ، فاجمعوا ما كان عندكم للصدقة والجزية فابلغوها رسلي ، فإن أميرهم معاذ بن جبل ، ولا ينقلبن من عندكم إلا راضين ، ... وإني قد أرسلت إليكم من صالح أهلي وأولي دينهم ، فأمركم به خيراً ، فإنه منظور إليه والسلام »^(٢) اهـ.

وأخرج أبو داود عن ابن عباس رضي الله عنهما قال : قال رسول الله ﷺ : « ليؤذن لكم خياركم ، وليؤمكم قراؤكم »^(٣) اهـ ، قال أبو الطيب آبادي : « خياركم : أي من هو أكثر صلاحاً ، ليحفظ نظره عن العورات ، ويبلغ في محافظة الأوقات »^(٤) اهـ.

وعلى هدي النبوة سارت الخلافة الراشدة ، ومن ذلك قول أبي بكر لزيد بن ثابت - رضي الله عنهما - عندما كلفه بمهمة جمع القرآن : « إنك رجل ، شاب ، عاقل ، ولا نتهمك ، وكنت تكتب الوحي لرسول الله ﷺ ، فتتبع القرآن فاجمعه »^(٥) اهـ.

وأخرج الطبري أن أبا بكر رضي الله عنه كتب إلى عمال الردة (أي العمال الذين استعملهم على المناطق التي ارتدت) : « أما بعد ، فإن أحب من أدخلت في أموركم إلي من لم يرتد ، ومن كان ممن لم يرتد ، فاجمعوا على ذلك ولا تستعينوا بمرتد في جهاد عدو »^(٦) اهـ ، فالمعروف من سياسة أبي بكر أنه كان يمنع من استعمال من سبقت منه الردة من المسلمين في الوظائف العامة مدنية وعسكرية ، وإن تاب ورجع إلى الإسلام ، وما ذاك إلا احتياطاً للمسلمين ، حتى إذا كان عهد عمر بن الخطاب ومضت مدة عليهم حسنت فيها أخلاقهم ، واستوثق من إسلامهم ، واحتاج المسلمون إليهم في الفتوح ، ردّ عمر

(١) أخرجه مسلم في صحيحه ، ج ١٥ ، ص ١٩٢ .

(٢) أبو عبيد ، الأموال ، ص ١٩٣ .

(٣) أخرجه أبو داود في سننه برقم (٥٧٦) .

(٤) آبادي ، عون المعبود ، ج ٢ ، ص ٢٩٩ .

(٥) جزء من حديث طويل أخرجه البخاري في صحيحه برقم (٤٦٧٩) .

(٦) الطبري ، التاريخ ، ج ٣ ، ص ٣٤١ .

بن الخطاب إليهم اعتبارهم واستعملهم لكن في غير المناصب العليا، وكان ينهي سعد بن أبي وقاص أميره على العراق عن أن يؤمر أحدهم على مائة، بل على العشرة فما دونها.^(١)

وأخذ عمر بن الخطاب رضي الله عنه العهد على نفسه أمام جمهور المسلمين في خطبة ولايته بالآبولبي على الأعمال والوظائف العامة إلا الأمانة، حيث قال: «وأنا مسئول عن أمانتي وما أنا فيه، ومطلع على ما بحضرتي بنفسي إن شاء الله، لا أكله إلى أحد، ولا أستطيع ما بعد منه إلا بالأمانة، وأهل النصح منكم للعامة، ولست أجعل أمانتي إلى أحد سواهم إن شاء الله»^(٢) اهـ.

وأما الفقهاء فعباراتهم تفيض باشتراط الصلاحية الأخلاقية (العدالة) في الموظف العام، يظهر ذلك للمتتبع لكلامهم عن الوظائف العامة التي أوردوها في الأبواب الفقهية المختلفة في مصنفاتهم، ومن ذلك قول أبي يوسف في متولي الخراج: «فليكن عفيفاً لا بطلع الناس منه على عورة، ولا يخاف في الله لومة لائم، ما حفظ من حق وأدى من أمانة احتسب به الجنة، وما عمل به من غير ذلك خاف عقوبة الله فيما بعد الموت، تجوز شهادته إن شهد، ولا يخاف منه جور في الحكم إذا حكم»^(٣) اهـ.

بل إن الماوردي يجزم -مبالغة لبيان أهمية عنصر الأخلاق في الموظف العام- أن خلو العمل من قائم فيه خير من أن يشغله خائن أو عاجز، حيث يقول: «ولأن يكون العمل خالياً أولى من أن يباشره عاجز أو خائن، وتوق الخائن، فإنه يكدر لنفسه» اهـ^(٤)، وقال معللاً: «فإذا لم يكن له أمانة خان، وإذا خان في مثل هذه الأمور، ربما عاد بضرر شامل أو فساد مستاصل» اهـ^(٥).

وفي بيان المقصود بالعدالة أو الصلاح المشروط في الوظائف العامة يقول ابن عابدين: «وأحسن ما قيل في تفسير العدالة: أن يكون مجتنباً للكبائر، ولا يكون مصراً على الصغائر، ويكون صلاحه أكثر من فساده، وصوابه أكثر من خطئه، مستعملاً للصدق، مجتنباً للكذب، ديانة ومروءة»^(٦) اهـ.

وقال أيضاً: «الصالح: من كان مستوراً ولم يكن مهتوكاً، ولا صاحب ريبة، وكان مستقيم الطريقة، سليم الناحية، كامن الأذى، قليل الشر، ليس بمعاقر للنبيذ، ولا ينادم عليه الرجال، ولا قاذفاً

(١) انظر: المرجع السابق، ج٣، ص ٤٤٨، ٤٨٩، ٥٥٧.

(٢) المرجع السابق، ج٤، ص ٢١٥.

(٣) أبو يوسف، الخراج، ص ١٠٦، بتصرف.

(٤) الماوردي، قوانين الوزارة، ص ١٤٣.

(٥) الماوردي، نصيحة الملوك، ص ٣٤٠.

(٦) ابن عابدين، الحاشية، ج٥، ص ٤٦٥، ج٧، ص ٧٧.

للمحصنات، ولا معروفاً بالكذب، فهذا هو الصلاح عندنا، ومثله أهل العفاف والخير والفضل اهـ^(١).

وسئل ابن المبارك عن العدل، فقال : « من كان فيه خمس خصال : يشهد الجماعة، ولا يشرب هذا الشراب، ولا تكون في دينه خربة، ولا يكذب، ولا يكون في عقله شيء اهـ^(٢) ».

وقال الشافعي : « لا أعلم أحداً أعطي طاعة الله حتى لم يخلطها بمعصية إلا يحيى بن زكريا عليه السلام، ولا عصى الله فلم يخلط بطاعة، فإذا كان الأغلب الطاعة فهو المعدل، وإذا كان الأغلب المعصية فهو المجرح اهـ^(٣) ».

وقال ابن حزم : « والعدل : هو من لم تعرف له كبيرة، ولا مجاهرة بصغيرة اهـ^(٤) ».

وفي الموسوعة : « العدالة : الاستقامة في السيرة والتجنب للمعاصي اهـ^(٥) ».

وما ينبغي ملاحظته هنا أن مستوى العدالة والصلاح المشترط في الموظف العام يتفاوت من وظيفة لأخرى، بحسب أهمية الوظيفة وخطورتها أو طبيعة مهامها، حيث يُتشدّد في اشتراط العدالة، ويُتحرى عن توافرها في المرشح للوظيفة، ويُثبت بالبحث والتمحيص من غير اكتفاء بظاهر الحال، وذلك في وظائف معينة، وهي إجمالاً : وظائف الولايات، والوظائف المالية، والوظائف التي يطلع شاغلها على أسرار المصالح الحيوية للدولة، والوظائف الأمنية والعسكرية، في حين يتساهل في غيرها فيكتفي باستقامة السيرة وكون صلاحه أكثر من فساد، وإنما تشدد الفقهاء في الأولى، لأن الخيانة فيها توقع المسلمين في خطر عظيم وفساد شامل قد يصعب استدراكه، فعن وظيفة "البريد" أو المخابرات بلغة اليوم يقول أبو يوسف مخاطباً هارون الرشيد حاضراً إياه على التشدد في عدالة من يتولى هذه الوظيفة الخطيرة : « وتأمّر باختيار العدول من أهل كل بلد ومصر، فتوليهم البريد والأخبار، وكيف ينبغي أن يقبل خبر إلا من ثقة عدل ؟ ... ومتى لم يكن أصحاب البرد والأخبار في النواحي ثقات عدولاً، فلا ينبغي أن يقبل لهم خبر في قاضٍ ولا والٍ، إنما يُحتاط بصاحب البريد على القاضي والوالي وغيرهما، فإذا لم يكن عدلاً، فلا يحل ولا يسع استعمال خبره ولا قبوله اهـ^(٦) ».

(١) المرجع السابق، ج٤، ص ٤٧٤.

(٢)، (٣) الخطيب البغدادي، الكفاية، ص ٧٩.

(٤) ابن حزم، المحلى، ج٨، ص ٤٧٢.

(٥) الموسوعة الفقهية الكويتية، ج٦، ص ١٩٠.

(٦) أبو يوسف، الخراج، ص ١٨٦.

وفي الوظائف المالية يقول أبو يوسف : « ومُرَّ يا أمير المؤمنين باختيار رجل أمين ثقة عفيف ناصح مأمون عليك وعلى رعيته ، فوله جميع الصدقات في البلدان ، ومره فليوجه فيها أقواماً يرتضيهم ، ويسال عن مذاهبهم وطرائقهم وأماناتهم ، يجمعون إليه صدقات البلدان ... وإنما ينبغي أن يتخير للصدقة أهل العفاف والصلاح » اهـ^(١) .

وقال أيضا : « وقد يجب الاحتياط فيمن يولي شيئاً من أمر الخراج ، والبحث عن مذاهبهم ، والسؤال عن طرائقهم ، كما يجب ذلك فيمن أريد للحكم والقضاء » اهـ^(٢) .

وعن كاتب السلطان يقول القلقشندي : « الصفة الخامسة : العدالة ، فلا يجوز أن يكون الكاتب فاسقاً ، فإنه بمنزلة كبيرة ورتبة خطيرة ، يحكم بها في أرواح الناس وأحوالهم ، ... فمتى لم يكن له دين يحجزه عن ارتكاب المآثم ، ويزعه عن احتقاب المحارم ، كان الضرر به أكثر من الانتفاع ، وأثر فعله من الأضرار ما لم تؤثر السيوف ... فالكتابة ولاية شرعية ، والفاسق لا تصح توليته شيئاً من أمور المسلمين » اهـ^(٣) .

وعن وظيفة الخازن يقول أيضا : « ينبغي أن يختار لهذه الخدمة رجل ذكي عاقل مأمون بالغ في الأمانة والثقة ونزاهة النفس وقلة الطمع إلى الحد الذي لا يزيد عليه ، فإن زمام جميع الديوان بيده ، فمتى كان قليل الأمانة ربما أمالته الرشوة إلى إخراج شيء من المكاتبات من الديوان ، وإفشاء سر من الأسرار ، فيضر بالدولة ضرراً كبيراً » اهـ^(٤) .

وعن وظيفة القضاء يقول الماوردي : « ويجتهد في اختيار الحكام ، حتى لا يوليه إلا الدين العفيف ، والعالم الفقيه ، والأريب الأمين ، والوقور الرزين » اهـ^(٥) .

أما وظيفة كالأذان فقد تساهل الفقهاء في عدانة متوليها ، يقول ابن قدامة « ولا خلاف في الاعتداد بأذان من هو مستور الحال ، وإنما الخلاف فيمن هو ظاهر الفسق ، ويستحب أن يكون المؤذن عدلاً أميناً بالغاً ، لأنه مؤتمن يرجع إليه في الصلاة والصيام ، فلا يؤمن أن يفرهم بأذانه إذا لم يكن كذلك ، ولأنه يؤذن على موضع عال فلا يؤمن منه النظر إلى العورات » اهـ^(٦) .

(١) المرجع السابق ، ص ٨٠

(٢) المرجع السابق ، ص ١٠٧ ، وانظر ابن قدامة ، المغني ، ج ٧ ، ص ٣١٧ ، ٣٧٣ .

(٣) القلقشندي ، صبح الأعشى ، ج ١ ، ص ٩٧ - ٩٨ .

(٤) المرجع السابق ، ج ١ ، ص ١٧٠ - ١٧١ .

(٥) الماوردي ، نصيحة الملوك ، ص ٣٦٧ .

(٦) ابن قدامة ، المغني ، ج ١ ، ص ٤٢٥ .

والآن كيف تتعرف الإدارة العامة الإسلامية على الصلاحية الأخلاقية للمرشحين للوظيفة ؟

إن هذه القضية لا تمثل مشكلة للإدارة الإسلامية، ذلك أن المسلمين رواد في هذا الباب، إذ إن ضرورة حفظ الدين الإسلامي كتاباً وسنة، والاحتياط في نقله سليماً نقياً عبر الأجيال المتعاقبة، جعلتهم يطورون مناهج منطقية محكمة للتعرف على عدالة الرواة أو فسقهم، حتى تتبعوا حال كل راوٍ ورد اسمه في سند حديث، وفتحوا له ملفاً خاصاً به في علم أسموه "علم الجرح والتعديل" أو "علم الرجال" (١)، كما أن القضاء الإسلامي لاعتماده في الفصل بين الناس في الخصومات على شهادة العدول طور نظاماً للكشف عن الشهود والسؤال عنهم للتعرف على أحوالهم من العدالة وغيرها سراً وعلانية هو "نظام التزكية"، ولهذا النظام أحكام وقواعد تضبط عمله يذكرها الفقهاء في مصنفاتهم (٢)، وأيضاً فإن الإدارة العامة الإسلامية كان لها جهازها الخاص القادر على التعرف على أحوال المرشحين بوسائل شرعية متعددة تنطلق من قواعد "الجرح والتعديل" و "التزكية"، هذا الجهاز كان يُسمى « البريد »، وهو يشبه جهاز المخابرات العامة اليوم وإن كان أوسع اختصاصاً منه، وقد مرَّ قريباً حث أبي يوسف الإمام على فحص أحوال المرشحين والبحث عن مذاهبهم والسؤال عن طرائقهم احتياطاً للمصلحة العامة، كما يعرض ابن تيمية جانباً من الوسائل التي يمكن للإدارة بواسطتها من التعرف على أحوال المرشحين للوظيفة فيقول : « ومعرفة أحوال الناس تارة تكون بـ . شهادات الناس (سواء شهادة آحاد أو استفاضة أو تواتر) .

- وتارة تكون بالجرح والتعديل (التزكية) .

- وتارة تكون بالاختبار والامتحان (ومنه أسلوب "التثبت بالتجربة") « اهـ (٣) .

وقال الخطيب البغدادي : « الطريق إلى معرفة العدل المعلوم عدالته مع إسلامه وحصول أمانته ونزاهته واستقامة طرائقه ، لا سبيل إليه إلا باختبار الأحوال ، وتتبع الأفعال التي يحصل معها العلم من ناحية غلبة الظن بالعدالة » اهـ (٤) .

(١) انظر : الخطيب البغدادي ، الكفاية ، ص ٧٨ وما بعدها ، الصالح ، علوم الحديث ، ص ١٢٦ وما بعدها .

(٢) قال ابن عابدين في الحاشية ، ج ٧ ، ص ٨١ : « يُشترط في التزكية شروط : فيشترط لجوازها شروط : الأول أن تكون الشهادة عند قاض عدل عالم ، الثاني : أن تعرفه وتختبره بشركة أو معاملة أو سفر ، الثالث : أن تعرف أنه ملازم للجماعة ، الرابع : أن يكون معروفاً بصحة المعاملة في الدينار والدرهم : الخامس : أن يكون مؤدياً للأمانة ، السادس : أن يكون صدوق اللسان ، السابع : اجتناب الكبائر ، الثامن : أن تعلم منه اجتناب الإصرار على الصفات وما يدخل بالمرءة » اهـ .

(٣) ابن تيمية ، المجموع ، ج ١٥ ، ص ٣٣٠ ، وانظر : ابن القيم ، الطرق الحكمية ، ص ١٩٨ .

(٤) الخطيب البغدادي ، الكفاية ، ص ٨١ - ٨٢ .

ثم إن إسقاط العدالة لشخص ما - أي جرحه - لا يُعتمدُ سبباً لمنعه من شغل الوظيفة العامة حتى يقوم الدليل القاطع عليه، فلا يجوز الاعتماد على مجرد أقاويل لا أدلة عليها،^(١)، ولذا يشترط العلماء أن يثبت الجرح بشهادة عدلين - والبعض يكتفي بواحد -، ويجب عليهما أن يصرحا بسبب الجرح.

قال الخطيب البغدادي : « كل من ثبت عليه فعل شيء من هذه الكبائر ... أو ما كان بسبيلها ، كشرب الخمر واللواط ونحوهما فعدالته ساقطة وخبره مردود حتى يتوب ، وكذلك إذا ثبت عليه ملازمته لفعل المعاصي . وإدامة السخف والخلاعة والمجون في أمر الدين، ويثبت ذلك عليه إذا أخبر به عدلان، وصّرّحاً بالجرح »،^(٢) اهـ.

ويتم اليوم إثبات الصلاحية الاخلاقية أو حسن السيرة والسلوك للمرشح للوظيفة العامة في الأردن وكثير من دول العالم بموجب شهادة إدارية معتمدة ، وتنوّل الإدارة عملية التثبيت بواسطة جهات خاصة تابعة لها تكلفها بذلك كمكاتب الأمن أو المخابرات العامة .^(٣)

ولا تكتفي الإدارة الإسلامية بالعدالة الحاضرة للمرشح للوظيفة خاصة في الوظائف الخطيرة المهمة، حتى تطمئن إلى ماضيه وسوابقه^(٤)، وثمة شواهد من تاريخ الإدارة الإسلامية الراشدة وأقوال العلماء على اشتراطهم في المرشح للوظيفة العامة ألا يكون قد سبق له ارتكاب مخالفة شرعية كبيرة يشك معها في صلاحيته لتولي الوظائف العامة، فيُمنع من ذلك وإن أظهر توبة احتياطاً للمصالح العامة، على أنه يجوز لولي الأمر أن يرد لامثال هؤلاء الاعتبار بشروط يشترطها من مثل : اشتراط مرور مدة معينة على توبتهم، فيستعملهم بعد ذلك في الوظائف العامة، أو في بعضها دون البعض الآخر، إذا رأى ذلك صلاحاً للمسلمين، ويسوق الباحث من الشواهد ما يدل على ذلك ، من مثل :

■ قوله تعالى : ﴿والذين يرمون المحصنات ثم لم يأتوا بأربعة شهداء فاجلدوهم ثمانين جلدة ولا تقبلوا لهم شهادة أبداً وأولئك هم الفاسقون﴾ إلا الذين تابوا من بعد ذلك وأصلحوا فإن الله غفور رحيم ﴿٥٠﴾.

(١) انظر : كنعان ، القانون الإداري الأردني، ج٢ ، ص ٥٣.

(٢) الخطيب البغدادي، الكفاية ، ص ١٠٥.

(٣) انظر : كنعان ، القانون الإداري الأردني، ج٢ ، ص ٥٤.

(٤) تشترط تشريعات الوظيفة العامة عادة في المرشح للوظيفة العامة بالإضافة لحسن السيرة والسلوك ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية أو جريمة مخلة بالشرف والأمانة، وألا يكون قد سبق فصله من الوظيفة تاديباً. انظر : المرجع السابق، ج٢ ، ص ٥٢.

(٥) سورة النور / ٤ - ٥.

وجه الاستدلال : أن الله قد نهى عن قبول شهادة المحدود بقذف المحصنات ، وإذا لم تقبل شهادته لم يجز توليته في الوظيفة العامة ، لأن الوظيفة العامة - خاصة الولاية منها - مدارها على الصدق في الإخبار أو العدل في الانشاء والقرار ، فإذا لم يقبل خبر الشخص فكيف له أن يؤتمن عليها؟

والحنفية يرون أن الآية تؤيد عدم قبول شهادة المحدود ، بحيث لا تقبل شهادته وإن تاب وأصلح بعد ذلك ^(١) .

في حين يرى المالكية تأييد عدم قبول الشهادة في الجريمة التي حُدَّ فيها أيًا كانت هذه الجريمة قذفاً أو غيره ، وسواء تاب بعد ذلك أم لم يتب ^(٢) .

وعليه فالآية شاهد على عدم الاكتفاء بالعدالة الحاضرة حتى تنتفي السوابق المريبة ، ولولي الأمر الاقتداء بالله في منع صاحب السابقة من الوظيفة العامة مؤبداً أو لمدة معينة أو بشرط التوبة النصوح .

■ عزوف أبي بكر الصديق رضي الله عنه عن استعمال الثائمين من المرتدين في وظائف الدولة الإسلامية عقوبة لهم واحتياطاً للمصالح العامة ، حتى إذا مرَّ زمانٌ حسن فيه إسلامهم واحتاجت الدولة الإسلامية إليهم في الفتوح الإسلامية استعملهم عمر بن الخطاب في الجيش الإسلامي لكن مرؤوسين لا رؤساء ، وكانت سياسته ألا يؤمر أحداً منهم على أكثر من عشرة من الجند مهما بلغت كفاءته ، فلما كان عهد عثمان رضي الله عنه رأى استعمالهم في الولايات والمناصب العليا استصلاحاً وتأييلاً لقلوبهم ، فعاد ذلك فساداً عليه وندم على ذلك ^(٣) .

■ قال ابن حجر : ■ مجمع بن جارية الأنصاري ، كان مجمع بن جارية حَدَّثاً قد جمع القرآن ، وكان أبوه ممن اتخذ مسجد الضرار ، وكان مجمع يصلي بهم فيه ، ثم إنه أُحْرِقَ ، فلما كان زمن عمر بن الخطاب كُلَّم في مجمع أن يؤم قومه ، فقال : لا ، أو ليس بإمام المنافقين في مسجد الضرار ، فقال (مجمع) : والله الذي لا إله إلا هو ما علمتُ بشيء من أمرهم ، فزعموا أن عمر أذن له أن يصلي بهم ، ويُقال أن عمر بعثه إلى أهل الكوفة يعلمهم القرآن ^(٤) .

■ قال أبو يوسف : ■ وكذلك لو كانوا (أي الكفار المحاصرين) سألوا أن ينزلوا على حكم قوم من المسلمين أحرار ، وهم محدودون في قذف ، لم يجز لأن شهادة هؤلاء لا تجوز ولا ينبغي للوالي أن

(١) انظر : الفتاوى الهندية ، ج ٣ ، ص ٤٥٠ .

(٢) انظر : الخطاب ، مواهب الجليل ، ج ٦ ، ص ١٦١ - ١٦٢ ، الدسوقي ، الحاشية ، ج ٤ ، ص ١٧٣ .

(٣) انظر : الطبري ، التاريخ ، ج ٤ ، ص ٢٥ ، ١٥٨ .

(٤) ابن حجر ، الإصابة ، ج ٣ ، ص ٣٤٦ .

... يُحَكِّمُ ذمياً ... ولا محدوداً في قذف ولا فاسقاً ولا صاحب ريبة وشر ... من قبل عظم هذا الحكم وخطره وما يتخوف على الإسلام ، اهـ^(١) .

قال الحصكفي : « والفاسق إذا تاب لا تقبل شهادته ما لم يمض عليه زمان يظهر عليه أثر التوبة ، والصحيح أن ذلك مفوض إلى رأي القاضي » اهـ^(٢) .

بقي في هذا المطلب مسألة وهي : ما الحل الذي يطرحه الإسلام لمشكلة تعذر وجود العدل المؤهل للمنصب ، سواء أكان ذلك بسبب غلبة الفسق على الناس وقلة العدول ، أم كان بسبب عدم وجود مؤهل للمنصب بين العدول ؟

إن كلا الحالتين ينظر إليهما الفقهاء على أنهما حالتا ضرورة ، تستوجبان مخالفة القاعدة التي سلفت وهي أنه لا يؤلى في الوظائف العامة إلا أهل العدالة والصدق والصلاح بالمعنى والحدود التي بينها الباحث ، ذلك أن الإدارة الإسلامية لو جرت على هذه القاعدة لتعطل سير المرافق العامة فيها ، لشغور عدد كبير من وظائفها ، وهذا حرج كبير ومفسدة عظيمة تهون بالمقارنة معها مفسدة تعيين مستور الحال أو حتى الفاسق المؤهلين في تلك الوظائف ، ولذا أجمع الفقهاء المسلمون على اختلاف مذاهبهم على وجوب تعيين الأمثل فالأمثل من حيث الصلاحية الأخلاقية إذا تعذرت العدالة في المؤهلين للوظيفة العامة ، حتى وإن كان هذا الأمثل مستور الحال أو فاسقاً .

قال القرافي : « ونص ابن أبي زيد في النوادر على أننا إذا لم نجد في جهة إلا غير العدول أقمنا أصلحهم وأقلهم فجوراً للشهادة عليهم ، ويلزم مثل ذلك في القضاء وغيرهم ، لئلا تضيع المصالح ، وما أظن أنه يخالفه أحد في هذا ، فإن التكليف مشروط بالإمكان ... قال القرافي : ولا تشك أن قضاة زماننا وشهودهم وولاتهم وأمناءهم لو كانوا في العصر الأول ما وُلّوا ولا عرج عليهم ، وولاية هؤلاء في مثل ذلك العصر فسوق ، فإن خيار زماننا هم أراذل ذلك الزمان ، وولاية الأراذل فسوق ، فقد حسن ما كان قبيحاً ، واتسع ما كان ضيقاً ، واختلفت الأحكام باختلاف الأزمان » اهـ^(٣) .

وقال العزبن عبد السلام : « إذا تعذرت العدالة في الولاية العامة والخاصة ، بحيث لا يوجد عدل ، ولّينا أقلهم فسوقاً ... فيكون هذا من باب : دفع أشد المفسدين بأخفهما ، ... وقد قال الله تعالى :

(١) أبو يوسف ، الحراج ، ص ٢٠٣ .

(٢) الحصكفي ، الدر المختار ، ج ٥ ، ص ٤٧٣ ، وانظر : ابن عابدين ، الحاشية ، ج ٧ ، ص ٨١ .

(٣) ابن فرحون ، التبصرة ، ج ٢ ، ص ١١٥ ، الطرابلسي ، معين الحكام ، ص ١٧٧ ، وانظر : ابن نجيم ، الأشباه والنظائر ، ج ٤ ،

﴿فاتقوا الله ما استطعتم﴾^(١) ، ... تحصيلاً للمصالح على حسب الإمكان ، ومبني هذه المسائل كلها على الضرورات ومسبب الحاجات ، وقد يجوز في حالة الاضطراب ما لا يجوز في حالة الاختيار اهـ^(٢) .

وقال ابن تيمية : « يجب على كل ولي أمر أن يستعين بأهل الصدق والعدل ، وإذا تعذر ذلك استعان بالأمثل فالأمثل ، وإن كان فيه كذب وظلم ، فإن الله يؤيد هذا الدين بالرجل الفاجر وباقوام لا خلاق لهم ، والواجب إنما هو فعل المقدور ... والغالب أنه لا يوجد كامل ، فيفعل خير الخيرين أو يدفع شر الشرين اهـ^(٣) .

وقال أيضاً : « فإذا تعذر إقامة الواجبات من العلم والجهاد وغير ذلك إلا بمن فيه بدعة مضرتها دون مضرة ترك ذلك الواجب ، كان تحصيل مصلحة الواجب مع مفسدة مرجوحة معه خيراً من العكس اهـ^(٤) .

فإذا عينت الإدارة الإسلامية لضرورة تعذر العدول مستور الحال أو الفاسق وجب عليها أن تتخذ من الوسائل الرقابية والتأديبية والتنقيفية ما تأمين معه على المصالح العامة أن تهدر على يديه ، ومن ذلك :

أ- تشديد الرقابة ، وقد كانت هذه سياسة عمر بن الخطاب رضي الله عنه ، حيث قال له حذيفة بن اليمان رضي الله عنه يوماً : « إنك تستعين بالرجل الفاجر ! » فقال : « إني أستمع به لقوته ، ثم أكون على قفانه اهـ^(٥) .

قال ابن الأثير : « يقول : أستمع بالرجل الكافي القوي ، وإن لم يكن بذلك الثقة ، ثم أكون من ورائه وعلى أثره ، أتبع أمره وأبحث عن حاله ، فكفايته تنفعني ، ومراقبتي له تمنعه من الخيانة اهـ^(٦) .

وقال علي بن أبي طالب : « إن عمر بن الخطاب كان كلُّ مَنْ وَلِيَ فَإِنَّمَا يَطَأُ عَلَى صِمَاحِيهِ (أُذُنَيْهِ) ، إن بلغه عنه حرفٌ جليبه ثم بلغ به أقصى الغاية اهـ^(٧) .

(١) سورة التغابن / ١٦ .

(٢) العزبن عبدالسلام ، قواعد الأحكام ، ج ١ ، ص ٧٣-٧٥ ، وانظر : ج ٢ ، ص ٣٧ ، الماوردي ، نصيحة الملوك ، ص ١٤١ ، الجويني ، الغياثي ، ص ٢١٤ .

(٣) ابن تيمية ، المجموع ، ج ٢٨ ، ص ٦٧-٦٨ .

(٤) المرجع السابق ، ج ٢٨ ، ص ٢١٢ .

(٥) ، (٦) . ابن الأثير ، النهاية ، ج ٤ ، ص ٩٢ .

(٧) الطبري ، التاريخ ، ج ٤ ، ص ٣٣٨ .

ثم إن صور الرقابة تتنوع وتختلف ، فقد تكون بضم غيره إليه في عمله يشرف عليه ويتصفح عمله ، ثم ينهي ذلك إلى الإدارة ، قال ابن نجيم : « إذا تصرف (ناظر الوقف) بما لا يجوز كان خائناً يستحق العزل ... فإن قلت : إذا ثبتت خيانتة هل للقاضي أن يضم إليه ثقة من غير أن يعزله ؟ ، قلت : نعم ، لأن المقصود حصل بضم الثقة إليه » اهـ^(١) .

وقد تكون مباشرة ومفاجئة كالتفقد المفاجئ لاماكن العمل ، فقد كتب علي بن أبي طالب رضي الله عنه إلى كعب بن مالك وهو عامله : « أما بعد فاستخلف على عملك ، واخرج في طائفة من أصحابك ، حتى تمر بأرض السواد كورة كورة ، فتسالهم عن عمالهم ، وتنظر في سيرتهم » اهـ^(٢) .

وقد تكون بمراجعة العمل وتدقيقه بعد إنجازه ، أخرج مسلم عن أبي حميد الساعدي قال : « استعمل رسول الله ﷺ رجلاً من الأزد على صدقات بني سليم يدعى ابن الأثبية ، فلما جاء حاسبه » اهـ^(٣) ، قال النووي : « فيه محاسبة العمال ليعلم ما قبضوا وما صرفوا » اهـ^(٤) .

قال الحصكفي : « لا تلزم المحاسبة (لمتولي الوقف) في كل عام ، ويكتفي القاضي منه بالإجمال لو معروفاً بالأمانة ، ولو متهما يجبره على التعيين شيئاً فشيئاً » اهـ^(٥) .

وقد تكون سرية عن طريق تقارير يرفعها جهاز رقابة خاص مستقل للإدارة ، وكان القائم بذلك في الدولة الإسلامية عمال البريد ، ويتصلون بالإدارة العليا مباشرة ، ينهون إليها التقارير عن أداء عمال الدولة صغرت مناصبهم أم كبرت ، بحيث تكون الإدارة على اطلاع كامل على كل ما يجري ، فيرتدع الخائن من العمال عن الخيانة ، والله سبحانه هو القدوة في ذلك حيث « جعل على عباده من ملائكته كراماً كاتبين ، وحفظة يعلمون ما يفعلون ، ويكتبون ما يمكرون ، فقال حاكبا عن عباده أنهم يقولون في موقف القيامة وعند معاينة الأعمال المتقدمة : ﴿ يا ويلتنا مال هذا الكتاب لا يغادر صغيرة ولا كبيرة إلا أحصاها ووجدوا ما عملوا حاضراً ولا يظلم ربك أحداً ﴾^(٦) وقال : ﴿ ما يلفظ من قول إلا لديه رقيب عتيد ﴾^(٧) » اهـ^(٨) .

(١) ابن نجيم ، البحر ، ج ٥ ، ص ٢٣٤ ، وانظر : ابن عابدين ، الحاشية ، ج ٤ ، ص ٤٥٨ .

(٢) أخرجه أبو يوسف في الخراج ، ص ١١٨ ، وانظر ص ١١١ ، وانظر كلام القرطبي في الجامع ، ج ١٣ ، ص ١٧٧ - ١٧٩ ، بمناسبة تفسير قوله تعالى عن سليمان عليه السلام : ﴿ وتفقد النصارى ﴾ سورة النمل / ٢٠ .

(٣) ، (٤) أخرجه مسلم في صحيحه ، ج ١٢ ، ص ٢٢٠ .

(٥) الحصكفي ، الدر المختار ، ج ٤ ، ص ٤٤٨ .

(٦) سورة الكهف / ٤٩ .

(٧) سورة ق / ١٨ .

(٨) الماوردي ، نصيحة الملوك ، ص ٣٨٦ .

وقد اشتهر عن عمر رضي الله عنه حرصه على هذا الامر، حتى استقر في نفوس عماله انه لا يخفى عليه شيء مما يفعلون، ومن ذلك ان سعد بن ابي وقاص باع من المسور بن مخرمة طستاً (من الغنائم) بـ ألف درهم، فباعها المسور بالف درهم، فقال له سعد : لا تتهمني، ورد الطست، فإني أخشى أن يسمع ذلك عمر رضي الله عنه فيرى أنني قد حايتك، فرده، ثم ذكر ذلك لعمر رضي الله عنه فقال : الحمد لله الذي جعل رعييتي تخافني في آفاق الأرض، وما زادني ذلك شيئاً اهـ^(١) ، وقال الطبري : وكان عمر لا يخفى عليه شيء في عمله اهـ^(٢) .

وقال الطاهر بن الحسين - الوزير العباسي المشهور - ناصحاً ابنه عبدالله عندما ولاد المأمون ولاية برقة ومصر : « واجعل في كل كورة من عملك أمينا يخبرك خبر عمالك، ويكتب إليك بسيرهم وأعمالهم، حتى كأنك مع كل عامل في عمله ، معاينا لأموره كلها » اهـ^(٣) .

وقال الماوردي مبيناً الطريق لإصلاح أحوال الموظفين وضمان انضباطهم وسلوكهم السلوك التنظيمي المطلوب لمصلحة العمل : « ثم ينبغي للملك أن يستعين في تقويم هؤلاء بعد حسن الاختيار والاصالة في الاستعمال بخصال خمس : والثالثة : أن يجعل على كل منهم عيونا ومشرفين وأزمة، سرّاً وعلانية، من أمناء الناس ، ومشايخ الكور وعلمائها وصلحائها، وأهل العفة والعفاف منها، يتبعون آثاره، وينهون إليه أخباره على ألا يعجل في ذلك حتى يستبري ويقلي » اهـ^(٤) .

ب - التهديد بالعقوبة عند تولية الموظف، والعهد إليه بالالتقان والاخلاص في أداء وظيفته، وتحذيره من الخيانة، والاستيثاق من ذلك بتحليفه اليمين على الوفاء والولاء ، هذا في جانب التهيب، أما جانب الترغيب فيكون بإدراك الأرزاق على الموظفين حتى لا يلجأوا إلى الخيانة وأخذ المال العام أو أموال الناس، ومكافأة المحسن منهم على إحسانه واجتهاده حتا للآخرين على سلوك سبيله والاقتداء به، وانظر هذين الأمرين - أعني الترغيب والتهيب - في مطلب « أرزاق الموظف العام » ، ومبحث " تأديب الموظف العام " .

ج - تثقيف الموظف ، ورفع سويته الإيمانية والروحية ، وتشجيعه على الخلق الحسن بوسائل عدة من مثل : الندوات والمحاضرات والدورات التدريبية والقذوة وغيرها من الوسائل ، وذلك لأن الإسلام وإن

(١) محمد بن الحسن، السير الكبير، ج٣، ص ١٠٩١ .

(٢) الطبري، التاريخ، ج٤، ص ٦٧ .

(٣) ابن خلدون، المقدمة، ص ٢٤٤ .

(٤) الماوردي، نصيحة الملوك، ص ٣٤٦ .

كان يجيز للإدارة تولية الفاسق عند تعذر العدول، إلا أنه لا يجيز لها أن تبقى أسيرة لهذا الواقع، بل يجب عليها أن تفعل ما بوسعها لتغييره، فالإسلام وإن كان واقعي النظرة بحيث يتمشى في أحكامه مع ظروف الواقع وإمكاناته، إلا أنه مثالي الغاية أيضاً، بمعنى أنه إنما يساير الواقع لينتقل به متدرجاً إلى المثالية والكمال، وهذا معنى قول بعض الباحثين^(١) في وصفه الإسلام بأنه مثالي واقعي، وواقعي مثالي.

قال الماوردي: «أن لا يُسَوَّغَ لاحد منهم شيئاً من ظلم الرعية قل أو كثر، ويعلمهم الملك ذلك من رأيه، كتاباً وشفاهاً واستعمالاً، ويعرفهم أنه لا فرق بينهم وبين سائر الرعية في أحكام الله وقضاياه، وإن ذلك فرض من الله، لا يحتمل تغييراً ولا تبديلاً، ولا بد في الدين من بذل النصفة والمعدلة والتسوية، بين الشريف والوضيع، والأقصى والأدنى، فإن ذلك مما يردعهم من ظلم الرعية واضطهادها، وإن في ظلم الرعية العقوبة في الدنيا والآخرة، وقبح الاحدوثة، وازدراع العداوة والبغضاء في ضمايرهم، وتخريب المملكة وإخلائها من أهلها، وإطماع العدو فيها، واستبداد كثير من الخاصة بالمملكة والولاية، وفي ذلك سقوط المهابة وتفرق الكلمة، مع أنه إذا جرت هذه العادة في خدم الملوك صعب انتزاعها منهم إلا بتدريج وعناية شديدة، ورفق كثير، واستبدال بهم جملة، وفيه خطر عظيم»^(٢) اهـ.

د- إغناء العمل، بمعنى أن على الإدارة أن تشغل موظفيها الفاسق بالعمل الذي يملا له وقته، حتى لا تترك له فراغاً يظهر فيه فسادة.^(٣)

(١) الأستاذ الدريني في محاضراته لطلبة الدكتوراة في الجامعة الاردنية.

(٢) الماوردي، نصيحة الملوك، ص ٣٢٢-٣٢٣.

(٣) انظر ما سبق ص ٦٧.

المبحث الثاني

أسس الاختيار العائدة إلى القوة

القوة تشترط لإنجاز مطلق الأعمال سواء أكانت أعمال وظيفة عامة أم غيرها، قال الله تعالى : ﴿ إن خير من استأجرت القوي الأمين ﴾ ^(١) ، وقال يوسف عليه السلام ﴿ مذكيا نفسه لوظيفة الوزير مبينا أمانته وقوته : ﴿ قال اجعلني على خزائن الأرض إني حفيظ عليم ﴾ ^(٢) ، وقال الله على لسان عفريت الجن الذي زكى نفسه لسليمان عليه السلام ليحضر له عرش بلقيس مبينا قوته وأمانته : ﴿ أنا آتيك به قبل أن تقوم من مقامك وإني عليه لقوي أمين ﴾ ^(٣) ، وقال يصف قوة أحد جنده من الملائكة وهو جبريل عليه السلام ﴿ إنه لقول رسول كريم ذي قوة عند ذي العرش مكين مطاع ثم أمين ﴾ ^(٤) ، وقال الله معللا بالقوة اختياره طالوت ملكاً على بني إسرائيل رداً على اعتراضهم على اختياره بسبب فقره : ﴿ وقال لهم نبيهم إن الله قد بعث لكم طالوت ملكاً قالوا أنى يكون له الملك علينا ونحن أحق بالملك منه ولم يؤت سعة من المال قال إن الله اصطفاه عليكم وزاده بسطة في العلم والجسم والله يؤتي ملكه من يشاء والله واسع عليم ﴾ ^(٥) .

فالقوة في الموظف العام أساس لاختياره، وقدوتنا الله في اصطفائه لجنده من الملائكة والرسل عليهم السلام، حيث اختارهم على علم بانهم أقوى الخلق عزيمة وإرادة وعلماً ^(٦) ، بل إن الله سبحانه قد سمى على لسان ذي القرنين الوظيفة العامة "قوة" ، وذلك من باب تسمية الشيء بأهم أجزائه، حيث يقول تعالى : ﴿ قالوا يا ذا القرنين إن يأجوج ومأجوج مفسدون في الأرض فهل نجعل لك خرجاً على أن تجعل بيننا وبينهم سداً قال ما مكني فيه ربي خير فأعينوني بقوة أجعل بينكم وبينهم ردماً أتوني زبر الحديد ... ﴾ ^(٧) الآية ، كما أمر الله المؤمنين بأن يعدوا أفضل قوة مستطاعة للصراع مع أهل الباطل وتحقيق أهداف الإسلام في الأرض قال تعالى : ﴿ وأعدوا لهم ما استطعتم من قوة ومن رباط الخيل ترهبون به عدو الله وعدوكم ﴾ ^(٨) .

(١) سورة القصص / ٢٦ .

(٢) سورة يوسف / ٥٥ .

(٣) سورة النمل / ٣٩ .

(٤) سورة التكوين / ١٩ - ٢٢ .

(٥) سورة البقرة / ٤١ .

(٦) انظر : الماوردي ، نصيحة الملوك ، ص ٢٩٠ - ٢٩١ .

(٧) سورة الكهف / ٩٤ - ٩٦ . انظر ما سبق ص ٣٢ - ٣٣ .

(٨) سورة الأنفال / ٦٠ .

وقد سمي الله نفسه بالقوي قال تعالى : ﴿ إِنَّ رِبَّكَ هُوَ الْقَوِيُّ الْعَزِيزُ ﴾ (١) ، وأمر المؤمن بتحصيل القوة ، لأنه بالقوة ينهض بالواجبات الملقاة على عاتقه ولا يعجز عنها ، فيكون أفضل لنفسه وللآخرين وأقرب إلى الله من الضعيف العاجز ، قال ﷺ : « المؤمن القوي خير وأفضل وأحب إلى الله عز وجل من المؤمن الضعيف ، وفي كل خير ، احرص على ما ينفعك ، ولا تعجز » (٢) اهـ .

ولذا كان النبي ﷺ في دعائه يطلب القوة وأسبابها ويستعيز من العجز ومظاهره وأسبابه ، ومن ذلك قوله ﷺ : « اللهم ... اقض عني الدين ، وأغنني عن الفقر ، وأمتعني بسمعي وبصري وقوتي في سبيلك » (٣) اهـ .

واقْتداء بالله خالقه وتنفيذاً لأمره كان ﷺ يختار للأعمال والمهمات الأقوياء جسداً وعقلاً وروياً وعزيمة ، فقد جاءه أبوذر الغفاري الصحابي الجليل الأمين يطلب الإمارة والعمل ، فضرب على منكبيه وقال له : « يا أبا ذر ، إنك ضعيف ، وإنها أمانة ، وإنها يوم القيامة خزي وندامة ، إلا من أخذها بحقها ، وأدى الذي عليه فيها » (٤) اهـ .

وكان ﷺ يأمر الصحابة إذا خرجوا للغزو في سبيل الله وكانوا صائمين أن يفطروا ليتقوا بذلك على عدوهم ، أخرج أحمد : « أن رسول الله ﷺ صام في سفره عام الفتح ، وأمر أصحابه بالإفطار ، وقال : إنكم تلقون عدوكم فتقووا ، فقل : يا رسول الله ، إن الناس قد صاموا لصيامك ، فلما أتى الكديد أفطر » اهـ (٥) .

كما أمر ﷺ الصحابة في عمرة القضاء أن يهرولوا حول الكعبة في طوافهم ليظهر قوتهم للمشركين ، فيرهبوا جانبهم ، أخرج أحمد عن ابن عباس قوله : « قد رمل (هرول) رسول الله ﷺ وأصحابه ، والمشركون على جبل قيعقان ، فبلغه أنهم يتحدثون أن بهم هزلاً ، فأمر بهم أن يرملوا ليريبهم أن بهم قوة » اهـ (٦) .

وأخرج الطبري عن عمر قوله في خطبة ولايته : « إني قد وليت عليكم ، ولولا رجاء أن أكون

(١) سورة هود / ٦٦ .

(٢) أخرجه أحمد في مسنده ، ج ٢ ، ص ٣٦٦ .

(٣) أخرجه مالك في الموطأ ، ص ١٤٢ ، برقم (٤٩٥) .

(٤) أخرجه مسلم في صحيحه ، ج ١٢ ، ص ٢٠٩ - ٢١٠ .

(٥) أخرجه أحمد في مسنده ، ج ٥ ، ص ٣٧٦ .

خيركم لكم، وأقواكم عليكم، وأشدكم استئصالاً بما ينوب من مهم أموركم ما توليت ذلك منكم، اهـ^(١).

أما العلماء فكتبهم تقيض باشرط القوة والكفاءة والاهلية فيمن يرشح لشغل وظيفة عامة أو خاصة ومن ذلك:

قول النووي : « ولا يولي غير الكفاء » اهـ^(٢).

وقول ابن خلدون : « اعلم أن السلطان لا يد له من اتخاذ الخدمة في سائر أبواب الإمارة والمملك الذي هو بسبيله من الجندي والشرطي والكاتب ، ويستكفي في كل باب من يعلم غناؤه فيه » اهـ^(٣).

وقول ابن تيمية : « الولاية لها ركنان : القوة والامانة ... والقوة في كل ولاية بحسبها، فالقوة في إمارة الحرب ترجع إلى : شجاعة القلب، وإلى الخبرة بالحروب » اهـ^(٤).

وقول الغزالي : « ولا يجوز للسلطان أن يولي وزارته، ولا عملاً من أعماله إلى من ليس بأهل، فإن سلم الأعمال إلى ذلك الرجل، فقد أفسد ملكه، وظهر له الخلل الوافر من كل وجه ومن كل جانب » اهـ^(٥).

وقول ابن نجيم : « إذا ولي السلطان مدرساً ليس بأهل، لم تصح توليته ، لما قدمناه من أن فعله مقيد بالمصلحة، ولا مصلحة في تولية غير الأهل » اهـ^(٦).

وقول ابن عابدين : « وأما تقريرها (يعني المرأة) في نحو وظيفة الإمام (إمام المسجد) ، فلا شك في عدم صحته، لعدم أهليتها ... لأن صحة التقرير يعتمد وجود الأهلية » اهـ^(٧).

وقول ابن الهمام : « وينبغي للمقلد - وهو من له ولاية التقليد - أن يختار من هو أقدر وأولى لديانته وعفته وقوته دون غيره » اهـ^(٨).

(١) الطبري، التاريخ، ج٤، ص ٢١٤.

(٢) النووي، شرح مسلم، ج١٢، ص ٢٠٨.

(٣) ابن خلدون، المقدمة، ص ٣٠٤.

(٤) ابن تيمية، المجموع، ج٢٨، ص ٢٥٣.

(٥) الغزالي، التبر المسبوك، ص ٧٤.

(٦) ابن نجيم، الاشباه والنظائر، ج٤، ص ١٤٨.

(٧) ابن عابدين، الحاشية، ج٥، ص ٤٤٠.

(٨) ابن الهمام، الفتح، ج٧، ص ٢٥٨.

يلاحظ من خلال ما سبق من نصوص تشريعية ونقول فقهية أن "القوة" أحد ركني الاستحقاق للوظيفة العامة بجانب الأمانة، فما هي القوة ؟

يقول الراغب الاصفهاني : « القوة تستعمل تارة في معنى :

١- القدرة : نحو قوله : ﴿ خذوا ما آتيناكم بقوة ﴾^(١) . وتارة :

٢- للتهيؤ الموجود في الشيء : نحو أن يقال : « التوي بالقوة نخل » أي : متهيئ ومتشرح أن يكون منه ذلك .

ويستعمل ذلك في البدن تارة، وفي القلب أخرى ، وفي المعاوين من خارج تارة ، وفي القدرة الإلهية تارة .

ففي البدن نحو قوله : ﴿ وقالوا من أشد منا قوة ﴾^(٢) ، ﴿ فأعينوني بقوة ﴾^(٣) ...

وفي القلب نحو قوله : ﴿ يا يحيى خذ الكتاب بقوة ﴾^(٤) ، أي بقوة قلب .

وفي المعاوين من خارج نحو قوله : ﴿ لو أن لي بكم قوة ﴾^(٥) قيل : معناه من أتقوى به من الجند وما أتقوى به من المال ...

وفي القدرة الإلهية نحو قوله : ﴿ إن الله قوي عزيز ﴾^(٦) ، اهـ^(٧) .

أما القوة المشروطة في الموظف العام ليكون أهلاً للوظيفة فهي القدرة التي يحصل بها إنجاز العمل المنوط به، بحيث يكون كافياً فيه مغنياً ، ثم إن القدرة المطلوبة للعمل تنوع إلى قوة بدن ولياقة صحية، وقوة عقل ورأي أو مؤهل علمي، وقوة قلب أو مؤهلات نفسية وشخصية، وعليه فإن الوظيفة العامة الإسلامية تشترط في الموظف العام شروطاً تعود إلى الاستيثاق من قوته وقدرته على الكفاية في العمل وهي :

(١) سورة البقرة / ٦٣ .

(٢) سورة فصلت / ١٥ .

(٣) سورة الكهف / ٩٥ .

(٤) سورة مريم / ١٢ .

(٥) سورة هود / ٨٠ .

(٦) سورة الحديد / ٢٥ .

(٧) الراغب الاصفهاني ، المفردات ، ص ٤١٩ .

١- المؤهلات العلمية والفنية والشخصية .

٢- اللياقة الصحية .

٣- السن .

٤- الجنس (عمل المرأة في الوظيفة العامة) .

وبالبحث يستعرض هذه الشروط الأربعة في هذا البحث في أربعة من المطالب .

المطلب الأول : المؤهلات العلمية والفنية والشخصية .

يعني هذا الشرط توفر امرين في المرشح للوظيفة العامة وهما :

الأول : أن يكون مؤهلاً لها تاهيلاً علمياً فنياً بحيث يكون قادراً على النهوض بواجباتها بما يحقق الهدف من إنشائها باحسن صورة ممكنة .

الثاني : أن يكون مؤهلاً لها تاهيلاً نفسياً شخصياً ، بحيث تتناسب طبيعة الوظيفة وما تتطلبه من قدرات ومقومات شخصية مع صفات المرشح الشخصية .

ويعني غياب هذين الأمرين في الموظف العام أو نقصهما عن حد الكفاية والغناء اختلال الوظيفة العامة وعجزها عن تحقيق أهدافها .

قال الماوردي : « ولا تعتمد على ذي جهل ، ولا تستكفين عاجزاً فيضيع العمل ، اختبر أحوال من استكفيته لتعلم عجزه من كفايته ، فتعمل بما علمت من إقرار الكافي وصرف العاجز » اهـ^(١) .

وقال ابن تيمية : « العلم إمام العمل ، والعمل تابع ، فإن القصد والعمل إن لم يكن يعلم كان جهلاً ، فلا بد من العلم بحال المأمور ، وهو أقرب الطرق إلى حصول المقصود » اهـ^(٢) .

ويلفت القلقشندي النظر إلى أثرين مهمين من آثار استعمال العاجز أو الجاهل في الوظائف العامة وهما :

١- إن نقص كفاءة أحد العاملين في التنظيم عن بقية زملائه ، يولد في نفسه الحقد عليهم ، وهذا يؤدي إلى التنافر والصراع في التنظيم ، وهو أمر مضر بالعمل .

يقول القلقشندي : « قال الحسن بن وهب : « الكتابة نفس واحدة تجزأت في أبدان متفرقة » ، وقال : لا عبرة بما يقع بين بعضهم من التنافر والتباين ، لأن المناسبة إنما تقع عند المساواة ، أما من وقع دون رتبة الآخر من الفضيلة ، فليس بمناسب له ، فيصير القاصر حاسداً لمن فوقه للتقصير الذي فيه » اهـ^(٣) .

٢- إن نقص الكفاءة في العاملين في مهنة ما إذا انتشر بينهم أدى إلى انخفاض شأن هذه المهنة أو

(١) الماوردي ، قوانين الوزارة ، ص ١٤١ ، بتصرف .

(٢) ابن تيمية ، المجموع ، ج ٢٨ ، ص ١٣٦ .

(٣) القلقشندي ، صبح الأعشى ، ج ١ ، ص ١١٥ .

الوظيفة، وعاد ذلك فساداً على المنتفعين بها والعاملين فيها على السواء ، قال القلقشندي : « وقد كانت هذه الرتبة (كاتب الدُست) لاحقة بشاؤ كتابه السرفي الرفعة والرياسة ، إلى أن دخل فيها ، الدخيل ، وقُدِّمَ فيها غير المستحق ، ووليها من لا يؤهل لما هو دونها ، وانحطت رتبها ، وصار أهلها في الحضيض الأوهـد من الرياسة بعد أوجها ، إلا الأفاذا ممن علت رتبتهـم وقليل ما هم » اهـ^(١) .

ونتيجة لمعرفة الوظيفة العامة الإسلامية لتحليل الوظائف وترتيبها فإنها كانت قادرة على تحديد المؤهلات العلمية والفنية ، وكذا القدرات الشخصية المطلوبة في المرشح لوظيفة ما ، وللفقهاء في ذلك قواعد منها :

١- إن الوظيفة إذا كانت تنفيذية لا تدبير فيها ولا اتخاذ قرار ، فمثل هذه الوظيفة لا يشترط في شاغلها سوى المعرفة والعلم الذي يليق بواجباتها ، وكذا الصفات الشخصية المناسبة لها ، أما ما كان من الوظائف تفويضياً فيه تدبير واتخاذ قرار فيشترط في شاغله القدرة على الاجتهاد واتخاذ القرارات التي تتحقق بها أهداف العمل ، وبذلك فإن الإدارة الإسلامية تفاوتت في درجة المؤهل العلمي الفني المطلوب باختلاف الوظائف وواجباتها .^(٢)

٢- إن الوظيفة العامة إنما يشترط في شاغلها ما يكفيها ويحقق أهدافها من مؤهلات علمية وفنية من غير زيادة أو نقص ، فالإدارة الإسلامية لا تسرف في اشتراط مؤهل علمي أكبر من حاجات وظائفها ، لأن ذلك هدر للطاقات وإسراف في التعامل معها .

قال الجويني : « يكفي من البصيرة (المؤهل العلمي والفني) ما ينتهـض ركنا وذريعة إلى تحصيل الغرض المقصود في الأمر المفوض ، فالذي ينتصب بحباية الصدقات ينبغي أن يكون بصيراً بالأموال الزكائية ، ونصبها وأوقاصها ، وما أوجبه الله فيها » اهـ^(٣) .

ومما يظهر عظمة هذا الدين ودولته الإسلامية وموضوعيته واحترامه للكفاءة والجدارة معياراً أساسياً لإشغال الوظائف العامة تلك القاعدة الفقهية التي تقول : « ويعزل المرجوح (كفاءة ومؤهلاً أو قدرة شخصية) عند وجود الراجح تحصيلاً لمزيد المصلحة للمسلمين » اهـ^(٤) .

وبناء عليه نص الماوردي على أن من أسباب العزل من الوظيفة « أن يخطب عمله من الكفاة من

(١) المرجع السابق ، ج ١ ، ص ١٧٢ .

(٢) انظر : الجويني ، الغياثي ، ص ٢٠٤ - ٢٠٥ ، وابن قدامة ، المغني ، ج ٧ ، ص ٣١٨ .

(٣) الجويني ، الغياثي ، ١٣٦ .

(٤) المكي ، تهذيب الفروق ، ج ٤ ، ص ٧٩ .

يبدل زيادة فيه ، فعندئذ يوجه الماوردي الإدارة إلى التحقق من دعوى الطالب للوظيفة وأنه أفضل إنتاجاً من شاغلها، فإذا ثبت ذلك عزلت الأول وعينت الثاني^(١).

وعزل عمر بن الخطاب شرحبيل واستعمل معاوية رضي الله عنهم، فقال له شرحبيل : « أعن سخطه عزلتني يا أمير المؤمنين ؟ قال : لا ، إنك لكما أحب، ولكني أريد رجلاً أقوى من رجل » اهـ^(٢).

كما تجعل هذه الإدارة العجز وقصور الكفاية في الموظف العام الشاغل للوظيفة سبباً في عزله أو تكليفه بمهمة تتناسب وقدراته، حتى إذا تنهى في العجز بحيث لا يصلح لعمل مطلقاً عزله من الوظيفة كلها، إذ القاعدة في هذه الإدارة أنه « لا استقرار لعاجز »^(٣).

ولا يقصر الإسلام التحريم في مسألة استعمال العاجز في الوظائف العامة على الإدارة فقط، بل إن الشخص العاجز نفسه يحرم عليه وإن عينته الإدارة العامة أن يشغل الوظيفة العامة التي لا يستطيع النهوض بواجباتها، ويكون ما يأخذه من رزق حراماً لا يحل له.

قال السبكي : « المدرس إذا لم يكن صالحاً للتدريس لم يحل له تناول المعلوم » اهـ^(٤).

وختاماً لهذا المطلب يسوق الباحث بعضاً من الأدلة والشواهد على هذا الشرط بشقيه : المؤهل العلمي والفني والقدرة الشخصية، ومن ذلك.

■ عن النبي ﷺ قال : « يؤم القوم أقرؤهم لكتاب الله تعالى وأقدمهم قراءة » اهـ^(٥).

■ جاء عبدالله بن زيد رضي الله عنه إلى النبي ﷺ برؤيا الأذان، فقال له النبي : « فاخرج مع بلال إلى المسجد، فالحقها عليه، وليناد بلال، فإنه أندى صوتاً منك » اهـ^(٦).

■ قال الماوردي « فاما شرط جواز إثباتهم (يعني الجنود) في الديوان فيراعى فيه ... أن يكون فيه إقدام على الحروب ومعرفة بالقتال ، فإن ضعفت منته عن الإقدام أو قلت معرفته بالقتال لم يجز إثباته، لأنه مرصد لما هو عاجز عنه » اهـ^(٧).

(١) انظر : الماوردي ، قوانين الوزارة ، ص ١٢٢ .

(٢) الطبري ، التاريخ ، ج ٤ ، ص ٦٤ - ٦٥ .

(٣) انظر : الماوردي ، قوانين الوزارة ، ص ١٢٠ .

(٤) السبكي ، مفيد النعم ، ص ١٥٠ - ١٥١ .

(٥) أخرجه أحمد في مسنده ، ج ٤ ، ص ١١٨ .

(٦) أخرجه ابن ماجه في سننه ، ج ١ ، ص ٢٣٢ .

(٧) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٥٤ .

قال ابن نجيم : « والاهلية للتدريس لا تخفى على من له بصيرة ، والذي يظهر أنها : بمعرفة منطوق الكلام ومفهومه وبمعرفة المفاهيم ، وإن يكون له سابقة اشتغال على المشايخ رحمهم الله بحيث صار يعرف الاصطلاحات ، ويقدر على اخذ المسائل من الكتب ، وأن يكون له قدرة على أن يسأل ويجيب إذا سئل ، ويتوقف ذلك على سابقة اشتغال في النحو والصرف بحيث صار يعرف الفاعل من المفعول إلى غير ذلك ، وإذا قرأ لا يلحن ، وإذا لحن قارئ بحضرته رد عليه » اهـ^(١) .

قال ابن تيمية « والقوة في كل ولاية بحسبها : فالقوة في إمارة الحرب ترجع إلى شجاعة القلب وإلى الخبرة بالحروب ، والمخادعة فيها ، فإن الحرب خدعة ، وإلى القدرة على أنواع القتال من رمي وطعن وضرب وركوب وكروفر ونحو ذلك والقوة في الحكم بين الناس ترجع إلى العلم بالعدل ، الذي دلّ عليه الكتاب والسنة ، وإلى القدرة على تنفيذ الأحكام » اهـ^(٢) .

(١) ابن نجيم، الأشباه والنظائر، ج٤ ، ص ١٤٨ .

(٢) ابن تيمية ، المجموع ، ج٢٨ ، ص ٢٥٣ .

المطلب الثاني : اللياقة الصحية .

يشترط في المرشح للتوظيفة العامة أن يكون سليماً من العيوب والآفات الجسدية والعقلية والأمراض المعدية أي لائقاً صحياً ، وذلك بالقدر اللازم لادائه للتوظيفة التي يراد له شغلها وتعمل أعبائها، ولا شك أن درجة السلامة الصحية المشروطة في الموظف تختلف من وظيفة لأخرى بحسب واجبات وأعباء كل وظيفة، ففي حين يستطيع الأعمى مثلاً أن يشغل وظيفة مؤذن - لأن تأثير فقدان البصر على واجباتها ليس كبيراً بحيث يتعذر عليه أداؤها - لا يستطيع أن ينهض بأعباء وظيفة القاضي، ذلك أن واجباتها تعتمد في أدائها على قوة الإبصار ليرى الشهود والخصوم ويفحص الوثائق ، ومن غير ذلك لا يتمكن من الفصل في الخصومات بالحق والعدل .

كما فرق الفقهاء بين المرض المزمّن الذي لا شفاء منه والمؤثر على أداء الموظف للتوظيفة، والمرض المؤقت المرجو شفاؤه، فمنعوا من تعيين المبتلى بالأول واستمراره في وظيفته ، وأجازوا تعيين الثاني واستمراره في وظيفته .

ولأن بعض الوظائف لا تحتاج من شاغلها للقيام بها سلامته التامة من العيوب والآفات البدنية والعقلية، فقد فتح الفقه الإسلامي الباب للزمني والمعوقين وأصحاب القدرات العقلية المتواضعة لشغل بعض الوظائف العامة التي تتناسب واجباتها مع قدراتهم، ولعل المثال الواضح في تاريخنا الإسلامي في دولة النبوة الأولى هو ابن أم مكتوم الصحابي الضرير الأعمى الذي كان يشغل وظيفة المؤذن في المدينة، بل إن النبي ﷺ كان أحياناً يستخلفه أميراً على المدينة عندما يخرج والصحابة للجهاد .

يدل لما سبق من أحكام الأدلة والشواهد التالية :

■ قوله تعالى : ﴿ ليس على الضعفاء ولا على المرضى ولا على الذين لا يجدون ما ينفقون حرج إذا نصحوا لله ورسوله ﴾ (١) ، وقوله : ﴿ ليس على الأعمى حرج ولا على الأعرج حرج ولا على المريض حرج ﴾ (٢) .

قال الشافعي : « إذا كان سالم البدن قويه واجداً لما يكفيه ومن خُلف يكون داخلًا فيمن عليه فرض الجهاد » اهـ (٣) .

(١) سورة التوبة / ٩١ ، قال السيوطي في «الكتيب»، ص ١٤٣ - ١٤٤ : « فيها رفع الجهاد عن الضعيف والمريض » اهـ .

(٢) سورة الفتح / ١٧ .

(٣) الشافعي ، الأم ، ج ٤ ، ص ١٦٣ .

■ وقال الماوردي في معرض تعداده شروط جواز إثبات المرحح في ديهوان المقاتلة ليكون جندياً :
 « والرابع : السلامة من الآفات المانعة من القتال ، فلا يجوز أن يكون زمناً ولا أعمى ولا أقطع ، ويجوز أن يكون أخرس أو أصم ، فاما الأعرج فإن كان فارساً أثبت ، وإن كان راجلاً لم يثبت » (١) اهـ .

■ وقال ابن قدامة : « ويكون (الجندي) عاقلاً حراً بصيراً ليس به مرض يمنعه القتال ، فإن مرض الصحيح مرضاً غير مرجو الزوال كالزمانة ونحوها خرج من المقاتلة وسقط سهمه ، وإن كان مرضاً مرجو الزوال كالحمى والصداع والبرسام (علة يُهْذَى فيها) لم يسقط عطاؤه ، لأنه في حكم الصحيح » اهـ (٢) .

■ وقال الشرنبلالي : « والسادس (يعني من شروط إمام الصلاة) : السلامة من الأعذار ... كالرعاف الدائم ، وانفلات الريح ... ، .. والفأفة بتكرار الفاء ، والتمتمة بتكرار التاء فلا يتكلم إلا به ، والثلغ ... وهو ... تحرك اللسان من السين إلى التاء ومن الراء إلى الغين ونحوه » اهـ (٣) .

■ وقال ابن قدامة : « فإن أذن الأعمى صح أذانه ، فإن ابن مكثوم كان يؤذن للنبي ﷺ ، ويستحب أن يكون معه بصير يعرفه الوقت » اهـ (٤) .

■ أما القاضي فقال عنه الماوردي : « والشرط السادس : السلامة في السمع والبصر ليصح بهما إثبات الحقوق ، ويفرق بين الطالب والمطلوب ، ويميز بين المقر من المنكر لتمييز له الحق من الباطل ، ويعرف الحق من المبطل ، فإن كان ضريراً كانت ولايته باطلة ... فاما سلامة الأعضاء فغير معتبرة فيه وإن كانت معتبرة في الإمامة ، فيجوز أن يقضي وإن كان مقعداً ذامناً ، وإن كانت السلامة من الآفات أهيب لذوي الولاية » (٥) اهـ .

(١) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٥٤ .

(٢) ابن قدامة ، المغني ، ج ٧ ، ص ٣١١ .

(٣) الشرنبلالي ، مراقي الفلاح ، ص ١٩٣ .

(٤) ابن قدامة ، المغني ، ج ١ ، ص ٤٢٥ ، بتصرف .

(٥) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٨٤ .

المطلب الثالث : السن .

المقصود بهذا الشرط أن يكون المرشح لشغل الوظيفة العامة قد بلغ من العمر ما يكون معه ناضجاً متزناً مقدراً مسئولية ما يقوم به من تصرفات وأعمال، كما يقصد منه أيضاً تحديد العمر الذي يكون فيه قادراً جسدياً وبدنياً على النهوض بآعباء العمل والكسب، ولا شك أن هذين الأمرين - أعني النضج العقلي والنفسي وامتلاك القدرة البدنية - لا يحصلان للإنسان بطبيعة الحال إلى بعد بلوغه، فالحد الأدنى من العمر الذي يؤتمن الإنسان معه على القيام بالعمل والتصرف في الأموال، ويقدر فيه على ذلك بدنياً إنما هو سن البلوغ، ذلك أن فترة الصغر هي فترة سفاهة وضعف، يدل على ذلك ما يلي :

١- قوله تعالى : ﴿ ولا تؤتوا السفهاء أموالكم التي جعل الله لكم قياماً وارزقوهم فيها واكسوهم وقولوا لهم قولا معروفا [٥] ﴾ وابتلوا اليتامى حتى إذا بلغوا النكاح فإن آنستم منهم رشداً فادفعوا إليهم أموالهم [٦] ﴾^(١).

وقوله أيضاً : ﴿ ولا تقربوا مال اليتيم إلا بالتي هي أحسن حتى يبلغ أشده ﴾^(٢).

قال القرطبي : « عن أبي مالك قال : (السفهاء) هم الأولاد الصغار، لا تعطوهم أموالكم فيفسدوها وتبقوا بلا شيء ... وقال أبو موسى الأشعري رضي الله عنه : السفهاء هنا كل من يستحق الحجر »^(٣) اهـ.

وقال أيضاً : « وليس في العلماء من يقول : إنه إذا اختبر الصبي فوجده رشيداً ترتفع الولاية عنه، وأنه يجب دفع ماله إليه وإطلاق يده في التصرف، لقوله تعالى : ﴿ حتى إذا بلغوا النكاح ﴾ »^(٤) اهـ.

وقال الشافعي : « فلم يجعل (الله) لرشدهم (اليتامى) حكماً تصير به أموالهم إليهم إلا بعد البلوغ، فدل على أن الفرض في العمل إنما هو على البالغين » اهـ^(٥).

٢- قوله تعالى : ﴿ الله خلقكم من ضعف ثم جعل من بعد ضعف قوة ثم جعل من بعد قوة ضعفاً وشيبة يخلق ما يشاء وهو العليم القدير ﴾^(٦).

(١) سورة النساء / ٥ - ٦.

(٢) سورة الأنعام / ١٥٢.

(٣) القرطبي، الجامع، ج ٥، ص ٢٨.

(٤) المرجع السابق، ج ٥، ص ٣٤.

(٥) الشافعي، الأم، ج ٤، ص ١٦٢.

(٦) سورة الروم / ٥٤.

ففي هذه الآية نص الشارع عن أن فترة الصغر التي تسبق البلوغ والشباب هي فترة ضعف في مقابل فترة البلوغ والشباب التي هي فترة قوة، قال ابن كثير: « ينيه تعالى على تنقل الإنسان في أطوار الخلق حالاً بعد حال ... يخرج من بطن أمه ضعيفاً نحيفاً واهن القوى ، ثم يشب قليلاً قليلاً حتى يكون صغيراً ، ثم حدثاً ، ثم مراهقاً ، ثم شاباً ، وهو القوة بعد الضعف ، ثم يشرع في النقص فيكتهل ثم يشيخ ثم يهرم ، وهو الضعف بعد القوة » اهـ^(١).

٣- أخرج البخاري عن ابن عمر رضي الله عنهما : « أن رسول الله ﷺ عرضه يوم أحد وهو ابن أربع عشرة سنة فلم يجزني ، ثم عرضني يوم الخندق وأنا ابن خمس عشرة فأجازني » ، قال نافع : فقدمت على عمر ابن عبد العزيز وهو خليفة فحدثته الحديث ، فقال : إن هذا الحسد بين الصغير والكبير ، وكتب إلى عماله أن يفرضوا (يثبتوا اسمه في ديوان المقاتلة ويفرضوا له العطاء مستقلاً) لمن بلغ خمس عشرة » اهـ^(٢).

قال ابن كثير : « وقد رد رسول الله ﷺ جماعة من الغلمان يوم أحد ، فلم يمكنهم من حضور الحرب لصغرهم منهم عبد الله بن عمر وكان قد رد يومئذ سمرة بن جندب ورافع بن خديج ، وهما ابنا خمس عشرة سنة ، فقليل : يا رسول الله إن رافعا رام فأجازه ، فقليل : يا رسول الله فإن سمرة يصرع رافعاً ، فأجازه » اهـ^(٣).

٤- نص العلماء على إقصاء الصغير الذي لم يبلغ من ساح الوظائف العامة ومن ذلك :

■ قال ابن قدامة : « ولا يعتد بأذان صبي ولا فاسق ، لأنه مشروع للإعلام ، ولا يحصل الإعلام بقولهما ، لأنهما ممن لا يقبل خبره ولا روايته » اهـ^(٤).

■ وقال أيضا : « ومن شرط العامل (في الزكاة) أن يكون بالغاً عاقلاً أميناً ، لأن ذلك ضرب من الولاية ، والولاية تشترط فيها هذه الخصال ، ولأن الصبي والمجنون لا قبض لهما » اهـ^(٥).

■ وقال القلقشندي فيما يشترط لوظيفة الكتابة : « التكليف - كما في كاتب القاضي - فلا يُعَوَّل على الصبي في الكتابة ، إذ لا وثوق به ولا اعتماد عليه » اهـ^(٦).

(١) ابن كثير، التفسير، ج٣ ، ص ٤٣٩ .

(٢) أخرجه البخاري في صحيحه برقم (٢٦٦٤) .

(٣) ابن كثير، السيرة، ج٣ ، ص ٢٩ - ٣٠ .

(٤) ابن قدامة، المغني ، ج١ ، ص ٤٢٥ .

(٥) المرجع السابق، ج٧ ، ص ٣١٧ .

(٦) القلقشندي، صبح الأعشى ، ج٦ ، ص ٤٦٨ .

وقال الماوردي في معرض تعداده شروط جواز إثبات المرشح لوظيفة الجندي : « أحدها : البلوغ : فإن الصبي من جملة الذراري والاتباع ، فلم يجوز أن يثبت في ديوان الجيش ، فكان جاريا في عطاء الذراري »^(١) ١١٠ هـ .

والحاصل أن أدنى سن يمكن السماح به شرعاً للإنسان ليعمل في الوظيفة العامة هو سن البلوغ ، ويبقى المجال مفتوحاً بعد ذلك للإدارة تحقيقاً للمصلحة العامة أن تحدد السن الأدنى بعد البلوغ ، وهو مما يختلف من وظيفة لأخرى بحسب المؤهلات المطلوبة لكل وظيفة ، فالوظائف العليا مثلاً والتي تحتاج لتأهيل وخبرة يستغرقان سنيّاً طويلاً لتحصيلها يرتفع فيها الحد الأدنى للسن المشترط لشغلها .

ويقصد بهذا الشرط أيضاً تحديد الحد الأعلى للسن الذي لا يستطيع الإنسان بعده شغل الوظيفة العامة ، وذلك لهرمه وشيخوخته التي لا يتمكن معها من النهوض بأعباء الوظيفة ، وهذا الحد الأعلى أيضاً متروك للإدارة أمر تحديده بما يحقق المصلحة العامة .

كتب المغيرة بن شعبة إلى معاوية - وهو على بعض أعماله - يستعفيه عن العمل : « أما بعد ، فقصد كبر سني ، ورق عظمي ، واقترب أجلي ، وسفهنني سفهاء قريش ، فرأي أمير المؤمنين في عمله » ١١٠ هـ^(٢) .

(١) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٥٤ .

(٢) القلقشندي ، صبح الأعشى ، ج ٦ ، ٤٦٨ .

المطلب الرابع: الجنس

«عمل المرأة في الوظيفة العامة»

إن الإسلام عندما يمنع المرأة من طائفة من الوظائف العامة فإنه لا يفعل ذلك احتقاراً للمرأة أو خطأ من منزلتها ، فالمرأة إنسان كالرجل ، وكلاهما خلق الله البشري الذي يحبه ويفضله -إذا كان صالحاً- على الملائكة المقربين، ويكفي تشريفاً للمرأة أن الإسلام قبل خبرها في الدين وقبلها مفتية معلمة للدين للرجال ، وهو امر ترفضه ديانات من يدعون اليوم تكريم المرأة والحرص على حقوقها من اليهود والنصارى .

وعليه لو كان الإسلام من خلال أحكامه يريد أن يحتقر المرأة لما أجاز لها أن تكون مفتية في الدين، فإذا كان الامر كذلك فلماذا يمنعها من إشغال بعض الوظائف العامة ، بل لماذا يخصها بأحكام يقيد بها من خلالها أسرياً واجتماعياً، في حين أنه لا يفعل ذلك مع الرجل ؟.

القضية أن الإسلام في التكليف بالواجبات أو المنح للحقوق -وكلاهما مصدره الخالق سبحانه - لا يجمال ولا يحابي ، بل طريقه العدل والحكمة ومعروف أن العدل معناه وضع الشيء في موضعه، فإذا وضع في غير موضعه وإذا أعطي غير حقه كان ظلماً، كما أن المساواة لا تكون عادلة إلا إذا كانت بين متماثلين ، إذ المساواة بين المختلفات ظلم، فلا يجوز مثلاً أن نساوي - إن في التكليف أو في الحقوق - بين صغير وكبير ، أو بين مجرم وبريء ، أو بين مسلم وكافر، فالصبي لا يساوي البالغ، والمجرم لا يساوي البريء، والمسلم لا يساوي الكافر، وفي قضية المرأة والرجل : فالمرأة لا تساوي الرجل من حيث القدرة سواء عقلية أو نفسية أو جسدية ، فالرجل يفضلها في بعضها ، وهي تفضله في البعض الآخر ، فالرجل يفضلها في القدرة اللازمة للعمل والكسب والارتزاق واتخاذ القرار ، ولذلك كُلف به شرعاً، وهي تفضله في القدرة اللازمة للأمومة ورعاية شئون البيت والأسرة ، ولذلك جعلت راعية للبيت وشئونه قيمة على الاعتناء بأطفالها وزوجها ، فلا أفضلية مطلقة هنا حقيقة وإنما هي قدرات تتفاوت لأداء مهام تتفاوت ، والمقدر في الحالين هو الله، فليس اختصاص المرأة بالقرار في البيت ورعاية أبنائها وزوجها وخدمتهم

أمراً ينقص من قدرها وقيمتها ، بل ما كلفت بها إلا لأنها الأبرع والأفضل فيها ، والتكليف تشريف، كما أن الرجل عندما يكلف بالكسب والارتزاق وشئون العمل والسياسة العامة فلأنه الأبرع والأفضل فيها، وكل ميسر لما خلق له .

ولو اردنا أن نقلب الآية فنكلف المرأة بواجبات الرجل فاننا نظلمها لان قدرتها تقصر عنها ، وليس ادل على ذلك من أن المجتمعات التي اطلقت للمرأة عنان الخروج من البيت واوجبت عليها الكسب لتعيل نفسها، هذه المجتمعات عندما استفتت نساءها العاملات هل تفضلن الاستمرار في سوق العمل أم تفضلن الرجوع إلى البيت للرجل والاولاد من غير عمل إلا عمل البيت وتدبير شئونه ؟ فكانت الإجابة بالاغلبية أننا نفضل العودة للبيت .

إن تشريعات الاسلام المتعلقة بالمرأة تتوافق مع قصة خلق الرجل والمرأة ، وهي القصة التي لا نلتفت إليها ولا نعبرها اهتماماً عند بحث موضوع المرأة والاحكام الإسلامية المتعلقة بها، وهي القصة التي يدعونا الله صراحة في القرآن لتتفكر بها لفهم الامر، فماذا يقول الله؟

يقول تعالى : ﴿ ومن آياته أن خلق لكم من أنفسكم أزواجا لتسكنوا إليها وجعل بينكم مودة ورحمة إن في ذلك لآيات لقوم يتفكرون ﴾^(١) ، وتفيد هذه الآية أن مادة خلق المرأة أخذت من الرجل، وعليه المرأة في أصل خلقها جزء من كل هو الرجل، وقد علل الله ذلك بقوله ﴿ لتسكنوا إليها وجعل بينكم مودة ورحمة ﴾ أي إنما فعل الله ذلك ليشثاق كل منهما للآخر ويشتهي ويطلبه حبثاً ، بل إن المرأة لا تشعر باكتمالها إلا بجانب رجل، والرجل لا يشعر باكتماله إلا بجانب امرأة، لأنهما جزء وكل، فالجزء يشثاق إلى الكل ويطلب الكمال به، والكل يشثاق لجزئه الذي انفصل عنه ويطلب الكمال به، ومن المنطقي بعد هذا البيان لقصة الخلق الأول في كتاب الله أن نتذوق ونفهم الأحكام الشرعية المتوافقة مع هذا الخلق ، فنفهم لماذا أعطى الله الرئاسة والقيادة واتخاذ القرار للرجل على المرأة في تنظيم الأسرة الاجتماعي ؟ ونفهم أيضا لماذا جاز التعدد في حق الرجل ولم يجز في حق المرأة؟ ونفهم ثالثاً لماذا منع الإسلام المرأة من وظائف الولاية واتخاذ القرار والزام الآخرين خاصة إذا كانوا رجالاً ؟، وكذا منعها من الرئاسة في أي تنظيم يكون مرؤوسود من الرجال؟ إنها قصة الخلق الأول أو الفطرة الأولى أو علاقة الجزء بالكل التي تجعل في كل علاقة بينهما من الكل (الرجل) فائدة للجزء (المرأة) إذ لا يعقل أن تكون اليد - كجزء من الجسم - هي صاحبة القوامة على الجسم بل منطلق الأمور أن اليد تابعة للجسم بامرها وينهاها بما فيه مصلحة الجميع ، وكذلك هي قوامة الرجل في الإسلام قوامة الكل على جزئه ، قوامة رحمة وعناية ورعاية ، لا قوامة عسف وظلم . أما التعدد فكما تعدد للكل أجزاء ، تعدد للرجل زوجات ، وهذا لا يمكن في حق الجزء لأنه ليس له إلا انتماء وتبعية واحدة هي انتماءه وتبعيته لكله .

ولا تغلح المرأة في قوامة وقيادة واتخاذ قرار ، لأنها جزء خلق تابعاً مقوداً مأموراً ، لا متبرعاً قائداً
 أمراً ، لا تغلح في ذلك لا في بيت ولا في شركة ولا في إدارة ولا في وزارة ولا في خلافة ، قال ﷺ : « لن
 يغلح قوم أسندوا أمرهم إلى امرأة » (١).

فمن أراد أن يعطي المرأة الولاية على الرجال في بيت أو عمل خاص أو عام فإنه يناقض بإرادته فطرة
 الخلق وطبائع الأشياء ، وكل مناقضة بين التشريع وبين الخلق وطبائع الأشياء تجلب للبشرية الويلات
 والشورور ، وواقع المجتمعات التي تعكس الفطرة اليوم فتسمح للمرأة أن تسترجل شاهد على ذلك : معاناة
 للمرأة والرجل وإفساد للمجتمع ، فولاية النساء على الرجال في الوظائف العامة ما هي إلا استرجال
 للنساء واستخفاف للرجال ، والصنفان ملعونان في دين الله وشرعه ، والحق في قول الله : ﴿ الرجال
 قوامون على النساء بما فضل الله بعضهم على بعض ﴾ (٢) ، فكل ما كان من جنس الولاية والرئاسة
 ممنوع على المرأة تفويضية كانت تلك الولاية أم تنفيذية ، إذا كان في الرؤوسين رجال ، أما إذا كان
 الرؤوسين من النساء فيجوز لها الولاية التنفيذية فقط دون التفويضية .

وأيضا ثمة وظائف عامة لا تتناسب أعباؤها والجهد المطلوب لادائها مع قدرات المرأة البدنية
 كالجهاد وأعمال البناء والدفاع المدني وغيرها فهذه لا مدخل للنساء فيها إلا إذا اضطر المجتمع لها ، أما
 مادام الرجال متوافرين لشغلها فلا تشغلها امرأة ، لأن إشغالها بالنساء عندئذ يكون من باب تقديم
 المرجوح على الراجح وهو ما لا يجوز في الوظيفة العامة لأننا نستهدف فيها أقصى مصلحة عامة
 مستطاعة .

أما الوظائف التي تختص بالنساء كتعليم النساء ومعالجة النساء وتفتيش النساء في المطارات
 والحدود وغير ذلك مما يجري التعامل فيه مع النساء فالشريعة تفضل إشغاله من قبل النساء لا الرجال ،
 حفاظاً على الأعراض والأخلاق ، لكن إن تعذر ذلك جاز إشغاله بالرجال استثناء تحصيلاً للمصالح
 العامة .

وأخيراً ، فينبغي الالتفات ومراعاة المصالح الاجتماعية والأسرية والقيم الإسلامية للمجتمع عند
 توظيف المرأة ، حتى في الوظائف التي يجوز لها توليها ، بحيث لا يؤثر توظيفها على فرص الرجال في

(١) أخرجه أحمد في مسنده ، ج ٥ ، ص ٣٨ .

(٢) سورة النساء / ٣٤ .

الوظيفة لانهم الاحق بها بحسب مسئولياتهم وقدراتهم، وايضا ينبغي الا يؤثر ذلك على وظيفتها في بيتها، فإن لها فيه وظيفة لا تقل عن شرف الوظيفة العامة، بل هي وظيفتها الأساسية الجوهرية قال عليه السلام : « والمرأة راعية في بيت زوجها وهي مسئولة عن رعيتها »^(١) ، وينبغي الا يؤثر ذلك ايضاً على قيم «الحجاب» و «عدم الاختلاط» و «العفة» وهي قيم جوهرية أساسية للحفاظ على الأسرة والمجتمع الإسلاميين من الانحراف والفساد.

(١) أخرجه أحمد في مسنده، ج٢ ، ص ١١١ .

المبحث الثالث

اختيار الأصلح للوقت

القاعدة أن الإسلام لا يقتصر في إشغال الوظيفة العامة على المؤهل فقط أيا كانت درجته بين المؤهلين، بل إن الإسلام يطلب إشغالها بأفضل المتأهلين قوة وأمانة، وسوى ذلك يحرمه الإسلام ويسمه بالخيانة، فقد أخرج الحاكم عن ابن عباس رضي الله عنهما : « من استعمل رجلاً من عصابة ، وفي تلك العصابة من هو أَرْضَى منه ، فقد خان الله وخان رسوله وخان المؤمنين » (١) اهـ.

لأننا إذا قدمنا الأقل أهلية حصلنا على إنتاج أقل في باب المصالح العامة وتحقيق أهداف جماعة المسلمين، والله سبحانه وتعالى يأمرنا في باب حقوقه أن نتقيه قدر الاستطاعة، أي بأقصى طاقتنا من غير ادخار وسع أو جهد، ونحن هنا قادرون على الإنتاج الأكثر بتعيين الأفضل تأهيلاً فيجب المصير إليه.

يقول العزبن عبد السلام : « والضابط في الولايات أنا لا نقدم فيها إلا أقوم الناس بجلب مصالحها ودرء مفاسدها، فيقدم الأقوم بآرائها وشرائطها على الأقوم بسننها وآدابها » اهـ (٢).

بل إن العزبن عبد السلام يلفت النظر إلى تأثير سلبي موهن للعمل من جهة أخرى فيما لو قدمنا المفضول على الفاضل، وهو أن ذلك يشير الأحقاد والضغائن بين المسلمين، ذلك أن الإنسان يأنف من تقديم نظيره عليه، ولا يأنف من تقديم من هو خير منه عليه (٣).

ثم إذا تساوى المرشحون للمنصب في الأهلية، ولم يكن أحدهم يفضل الآخر، فنص الفقهاء على أن الإدارة بالخيار بين أمرين:

الأول : أن يختار المولى أحدهم.

الثاني : أن يقرع بينهم فأيهما خرج سهمه عُنِي في الوظيفة ، وهذا التدبير الثاني يفضل العلماء لأنه ينفي الضغائن من النفوس، ويذهب الشبهات من الصدور، كما أنه السنة النبوية في الاختيار بين الأمور إذا تساوت في استحقاقها، كما كان يفعل ﷺ مع نسائه لاختيار من ترافقه في سفره (٤).

(١) أخرجه الحاكم في مستدركه، ج ٤، ص ٩٣.

(٢) العزبن عبد السلام، قواعد الأحكام، ج ١، ص ٦٥.

(٣) انظر : المرجع السابق، ج ١، ص ٦٦.

(٤) انظر : المرجع السابق، ج ١، ص ٦٤.

أما إذا تفاوتت أحوال المرشحين للوظيفة العامة ، فكان بعضهم الأصلح في عنصر من عناصر الاستحقاق كالأمانة مثلاً لكنه أقل من غيره من حيث القوة ، والثالث يتميز عليهما بكونه ابن البيعة التي يخدمها المنصب ، والرابع يتميز عنهم بكونه متحمس للسياسة التي يريد شاغل المنصب أن ينفذها ... الخ ، فعندئذ ما هو الميزان الذي يحكمنا في اختيار شاغل المنصب أو الوظيفة ، هل نقدم الأكثر أمانة أم الأكثر قوة أم نقدم ابن المكان والبيعة أم نقدم الموالي للسياسة ؟

إن هذا السؤال قد أجاب عليه الفقه الإسلامي والإدارة الإسلامية باقتدار عندما أرسيا دعائم ما يعرف بنظرية «الأصلح للوقت» ، وهذه النظرية تنص على أن الشخص المناسب المستحق للوظيفة العامة إنما هو صاحب الأوصاف التي تتحقق بها أفضل مصلحة عامة مستطاعة ، في ظل الظروف المحيطة بالعمل ، ويطلق عليه الفقهاء رجل الوقت ، وعليه قد يكون وصف القرابة للمتفعين بالخدمات التي تقدمها الوظيفة العامة مؤثراً في نجاح الموظف في تقديم هذه الخدمات ، وذلك فيما إذا كان هذا الجمهور لا يتعاون مع الأجنبي ، بل يقاومه ويفشل عمله ، فعندها لا تنتفع الإدارة من وراء تعيين الأكثر أمانة وقوة في هذا المنصب إذا كان أجنبياً عن جمهور الخدمة ، فرجل الوقت هنا أو الأصلح للوقت هو من يمت لهذا الجمهور بالقرابة وإن كان أقل من الأول كفاءة أو أمانة .

ونجد لهذه النظرية تطبيقات عديدة في السيرة النبوية وكذا في دولة الخلافة الراشدة ، كما نجد النص على فقهها وتطبيقاتها في كتب الفقه الإسلامي ومن ذلك :

■ تولية النبي ﷺ أسامة بن زيد رضي الله عنه على الجيش الذي وجهه إلي الشام في مرض موته . لما رآه الأصلح للوقت لأداء المهمة ، وذلك أنه بالإضافة إلى كفاءته يعتبر أشد المتحمسين لهذه المهمة ، حيث إن له ثاراً عند أهل المنطقة التي وجه إليها ، إذ إنهم قتلوا أباه الصحابي الجليل زيد بن الحارثة رضي الله عنه في غزوة مؤتة ، ولذا فإن النبي ﷺ عندما ودعه قال له : « سر إلى مقتل أبيك فاطمئنه الخيل ، فقد وليتك هذا الجيش » (١) اهـ .

■ قال ابن خلدون : « وقد كان عمر بن عبد العزيز رضي الله عنه يقول إذا رأى القاسم بن محمد بن أبي بكر : « لو كان لي من الأمر شيء لوليته الخلافة » ، ولو أراد أن يعهد إليه لفعل ، ولكنه كان يخشى من بني أمية أهل الحل والعقد ، فلا يقدر أن يحول الأمر عنهم ، لئلا تقع الفرقة » اهـ (٢) .

(١) انظر : ابن حجر ، فتح الباري ، ج ٨ ، ص ١٥٢ ، القرطبي ، الجامع ، ج ١٤ ، ص ٢٣٨ ، وانظر حديث بعث أسامة في صحيح البخاري برقم (٣٧٣٠) و (٤٤٦٨) .

(٢) ابن خلدون ، المقدمة ، ص ١٦٢ .

■ قال ابن تيمية : « فالواجب في كل ولاية الأصلح بحسبها ، فإذا تعين رجلان أحدهما أعظم أمانة ، والآخر أعظم قوة ، قدم أنفعهما لتلك الولاية ، وأقلهما ضرراً فيها ... فيقدم في إمارة الحروب الرجل القوي الشجاع وإن كان فيه فجور على الرجل الضعيف العاجز وإن كان أميناً ... وأقر النبي ﷺ مرة عمرو بن العاص في غزوة ذات السلاسل استعطافاً لأقاربه الذين بعثه إليهم على من هم أفضل منه ... ولذلك كان يستعمل الرجل لمصلحة مع أنه كان قد يكون مع الأمير من هو أفضل منه في العلم والإيمان ... وإذا كانت الحاجة في الولاية إلى الأمانة أشدّ قدّم الأمين مثل حفظ الأموال ونحوها » (١) اهـ.

■ وذكر الماوردي شرطاً سادساً فيمن يتولى منصب قائد الأجناد فقال : « والسادس ما اختلف باختلاف الحال (الوقت) ، فإن كان في زمان السلم اعتبر فيه الأناة والسكون ، وإن كان في زمان الحرب اعتبر فيه الإقدام والسطوة ، ليكون مطبوعاً على ما يضاهاه حال زمانه ، فقد قيل : خير السجاي ما وافق الحاجة » (٢) اهـ.

وهذه النظرية التي جاء بها الإسلام في الإدارة هي عين « نظرية الظرفية » ، أو « الموقفية » التي تعتبر من أحدث النظريات الإدارية التي تعين الإدارة على اختيار الأفضل إدارياً سواء من حيث شكل التنظيم أو الموظفين للمناصب أو الطريقة التنظيمية المناسبة لتحقيق أفضل النتائج ، وتنص هذه النظرية على : « إن طبيعة الموقف والظروف في وقت ما ، التكنولوجية والإنسانية هي التي تحدد النمط الإداري الأفضل ، فالأسلوب الإداري المناسب في ظروف معينة هو غير ذلك في ظروف مختلفة ، لذلك أكدت المدرسة الموقفية على ضرورة دراسة الأوضاع المختلفة للتنظيم لتحديد الأسلوب الإداري المناسب دون الالتزام بقواعد تنظيمية سابقة برهنت نجاحها في مواقف أخرى » اهـ (٣).

(١) ابن تيمية ، السياسة الشرعية ، ص ١٧ - ١٨ .

(٢) الماوردي ، قوانين الوزارة ، ص ١١٦ .

(٣) القريوتي ، المفاهيم الحديثة في الإدارة ، ص ٩٨ .

المبحث الرابع

التثبت من صلاحية الموظف بالتجربة

يرى علماء الإدارة العامة اليوم : « أن هناك فرقاً بين "الأهلية للتعيين" و "الصلاحية للتعيين" ، يقصد بالأهلية : توافر الشروط الأساسية السابق ذكرها، والتي تجعل تعيين المرشح في الوظيفة أمراً جائزاً أو ممكناً قانونياً ، في حين أن الصلاحية تعني : توافر الشروط اللازمة والمرتبطة بقدرة المرشح على القيام بأعباء الوظيفة بكفاءة وفاعلية ، والتي ترتبط بطبيعة الوظيفة ونوعيتها ، اهـ^(١) .

ومعنى ذلك أن ما يكون الأصلح للوظيفة نظرياً قد لا يكون الأصلح لها عملياً وعند النزول للواقع، ومن أجل هذا الملاحظ فإن الوظائف العامة اليوم تحتاج للوظيفة العامة، فلا تثبت الموظف في الوظيفة ولا تفره فيها إقراراً دائماً إلا بعد أن تثبت صلاحيته للعمل بالتجربة ، فتعيينه تحت التجربة والتمرين مدة لا تقل على سنة ، لتتعرف على صلاحيته للعمل ، فإن أجاد تثبته، وإن عجز أو أساء عزلته^(٢) .

هذا التدبير الحديث في الوظيفة العامة ليس حديثاً في الحقيقة ذلك لأن الإدارة الإسلامية عرفت تطبيقه ونص عليه الفقهاء في مصنفاتهم كما شهدت له النصوص التشريعية ، ومن ذلك :

■ قوله تعالى : ﴿ فَإِنْ رَجَعَكَ اللَّهُ إِلَى طَائِفَةٍ مِنْهُمْ فَاسْتَأْذَنُواكَ لِلْخُرُوجِ فَقُلْ لَنْ تَخْرُجُوا مَعِيَ أَبَدًا وَلَنْ تُقَاتِلُوا مَعِيَ عَدُوًّا إِنَّكُمْ رَضِيتُمْ بِالْقُعُودِ أَوَّلَ مَرَّةٍ فَاقْعُدُوا مَعَ الْخَالِفِينَ ﴾^(٣) ، يحث الله سبحانه في هذه الآية الرسول ﷺ على ألا يسمح للمنافقين بالخروج معه إلى الجهاد مستقبلاً ، وذلك لأن تصرفهم السابق بالتخلف أثبت عدم صلاحيتهم للخروج وعدم غنائهم فيه .

■ قوله تعالى : ﴿ وَابْتَلُوا الْيَتَامَى حَتَّى إِذَا بَلَغُوا النِّكَاحَ فَإِنْ آنَسْتُمْ مِنْهُمْ رُشْدًا فَادْفَعُوا إِلَيْهِمْ أَمْوَالَهُمْ ﴾^(٤) .

قال القرطبي : « الابتلاء : أن يدفع إليه شيئاً من ماله يبيح له التصرف فيه ، فإن نماه وحسن نظره فيه ، فقد وقع الاختبار ، ووجب على الوصي تسليم جميع ماله إليه ، وإن أساء النظر فيه ، وجب عليه إمساك ماله عنده ، اهـ^(٥) .

(١) درة والصباغ، إدارة القوى البشرية، ص ٢٥٨ .

(٢) انظر : طلبية، الوظيفة العامة، ص ١٥٠ - ١٥١ .

(٣) سورة التوبة / ٨٣ .

(٤) سورة النساء / ٦ .

(٥) القرطبي، الجامع ، ج ٥ ، ص ٣٤ ، بتصرف .

■ قال السمناني : « وليس القضاء أمراً يسيراً بل عظيم ، وليس كل عالم (مؤهل) يصلح للقضاء والصرف في الأمور ، وقد رأينا من يتقلد القضاء ، وهو يعتقد أنه العالم الكافي القيم بما يرد في ذلك ، فلا يلبث حتى يظهر عجزه وحيرته وتبلده في الأحوال حتى يتغير طبعه وتبدل أخلاقه ، » (١) .

■ وقال أبو يوسف : « أما العشور فرائت أن توليها قوماً من أهل الصلاح والدين ، ثم تتفقد بعد أمرهم وما يعاملون به من يمر بهم ، وهل يجاوزون ما قد أمروا به ؟ ، فإن كانوا قد فعلوا ذلك عزلت وعاقبت ، وإن كانوا انتهوا إلى ما أمروا به أثبتهم على ذلك الأمر وأحسن إليهم » (٢) اهـ .

■ ولما ولي أبو بكر الصديق يزيد بن أبي سفيان رضي الله عنهما إمرة جيش من جيوش فتح الشام قال له : « إني قد وليتك لأبلوك وأجربك وأخرجك (أعلمك) ، فإن أحسنت رددتك إلى عملك وزدتك ، وإن أسأت عزلتك » اهـ (٣) .

■ وأخرج ابن قتيبة عن عبيد بن عمير قال : « كان زياد (المقصود زياد بن أبيه) إذا ولي رجلاً قال له : خذ عهدك ، وصر إلى عملك ، واعلم أنك مصروف رأس سنتك ، وأنتك تصير إلى أربع خلال ، فاختر لنفسك ، إنا إن وجدناك أميناً ضعيفاً استبدلنا بك لضعفك ، وسلمتكم من معرفتنا أمانتك ، وإن وجدناك خائناً قوياً استهنا بقوتك وأحسننا على خيانتك أدبك ، فأوجعنا ظهرك وأثقلنا غرمك ، وإن جمعت علينا الجرمين جمعنا عليك المضرتين ، وإن وجدناك أميناً قوياً زدناك في عملك ، ورفعنا لك ذكرك ، وكثرنا مالك ، وأوطأنا عقبك » (٤) اهـ .

وختاماً فإن الحكمة من وراء اشتراط فترة التجربة قبل التعيين النهائي هي تلافي الخطأ أو الإهمال أو الانحراف في الحكم على المرشح للوظيفة ومدى صلاحيته للعمل الذي قد يقع عند اختياره لشغل الوظيفة ، بحيث يأتي هذا الشرط ليقى الوظيفة من سوء الاختيار الذي وقع سواء كان بحسن نية أم بسوء نية ، فهو تدبير وقائي احتياطي مساعد ومتمم لجهود الإدارة في الاختيار الصائب لكوادرها ، وبناء على هذا الفهم فلا ينبغي للإدارة أن تتراخى في الاختيار اعتماداً على وجود هذا الشرط واطمئناناً منها لوجود فترة تجربة قبل التعيين النهائي ، لما في ذلك من أضرار تلحق بالعمل وبالموظف المعين نفسه ، فالعمل العام لا يحتمل أن يكون موضع تجربة ، والموظف أيضاً تتضرر نفسيته وثقته بنفسه عند الاستغناء عنه بعد مدة التجربة ، وعليه ينبغي لتلافي هذه الأضرار إحسان الاختيار ابتداءً .

(١) السمناني ، روضة القضاء ، ج١ ، ص ٨٣ .

(٢) أبو يوسف ، الخراج ، ص ١٣٢ .

(٣) صفوت ، جمهرة خطب العرب ، ج١ ، ص ١٩٧ .

(٤) أخرجه ابن قتيبة في عبون الأخبار ، ج١ ، ص ١١٨ .

المبحث الخامس

طرق اختيار الموظف العام

تتعدد طرق اختيار الموظف العام في الإدارة الإسلامية ووظيفتها العامة ، وأيا كان الطريق الذي تسلكه هذه الإدارة لاختيار الموظف العام فإنه ينبغي لينال المشروعية في نتائجه أن ينضبط بقاعدتي الاستحقاق والمساواة السابقتين بمفهومهما الإسلامي المتميز ، والإسلام عندما يكل أمر اختيار الموظف العام للإمام أو من ينوبه لا يقصد من ذلك إفراده بسلطة اختيار الموظف العام ، بحيث يكون مستبداً في تقرير من يحب وإبعاد من يبغض ، ذلك أن طبيعة المجتمع الإسلامي وكذا النظام السياسي الإسلامي تآبى الاستبداد والتفرد بل هي قائمة على مبادئ « تقديم أمر الله ورسوله » و « الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر » و « تصرف الإمام منوط بالمصلحة » و « الشورى في كل الشئون » و « لا أحد فوق المسئولية » ، كل هذه المبادئ التي تحكم الحياة الإسلامية وآليات تجسيدها واقعا من شأنها أن تمنع الإمام من الاستبداد والافتراء ، وسيعرض الباحث من طرق الاختيار التي عرفت في الإدارة الإسلامية وفقهها ما يثبت معه موضوعية هذه الطرق وعدالتها وواقعيتها أيضا ، وهذه الطرق تتوزع في مطالب خمسة هي :

المطلب الأول : الاختيار بالوراثة والمركز الاجتماعي .

المطلب الثاني : الاختيار بالتدريب .

المطلب الثالث : الاختيار بالشورى والانتخاب .

المطلب الرابع : الاختيار بالاختبار والمسابقة .

المطلب الخامس : الوظائف المحجوزة .

المطلب الأول : الاختيار بالوراثة والمركز الاجتماعي .

يقول الدكتور حشيش عن الوظيفة العامة الفرنسية والأوروبية قبل الثورة الفرنسية : « تكونت سلالات من الموظفين يتوارث فيها الأبناء الوظائف عن الآباء ، وكان توارث الوظائف نتيجة للنظام السياسي والاجتماعي السائد ، فالملكية في فرنسا تركزت على الميراث ، وقد رأى المجتمع في ذلك ضماناً لعنصري الدوام واستقرار السلطة ، ولا شك أن فكرة قابلية الوظائف للبيع مرتبط بالإرث ، حيث تعتبر الوظيفة رأس مال قابل للانتقال سواء بسبب الدم أو بأي سبب آخر » (١) اهـ .

فلما قامت الثورة الفرنسية كان « من أهم المبادئ والقيم التي أدخلتها ما يلي :

١- إلغاء الفكرة المالية في الوظائف العامة وما تتضمنه من إباحة انتقاله بالبيع والشراء ..

٢- إتاحة الفرصة أمام جميع المواطنين في التعيين في الوظائف إعمالاً لمبدأ المساواة » اهـ (٢) .

لا شك أن الحصول على الوظيفة العامة بالوراثة أو بالمال بيعاً وشراءً يناهض مبدأي العدالة والموضوعية أعني "الاستحقاق" و "المساواة" ، لأن مجرد النسب والقرباة لا تعني التساوي في الأهلية بين المورث والمورث ، وكذا فإن المال لا يخلق مشروعية ولا أهلية لمن يدفعه ، ويبقى أن الاستحقاق هو المعيار الموضوعي العادل لشغل الوظائف العامة ، كما أن اعتماده أساساً وحيداً لذلك هو ما يخلق المساواة بين الناس ويجسدها واقعاً ، وإن ديناً كدين الإسلام يقوم على "العدل" و "الأخلاق" و "العلمية" لا يمكن أن يقبل مثل هذا الطريق لانتقال الوظائف العامة وقد مر معنا كيف أن الإسلام إنما يشترط الأصلح من المؤهلين مطلقاً لشغل الوظيفة سواء أكان فقيراً أو غنياً ، شريفاً أو وضيعاً ، عربياً أم أعجمياً ، أسوداً أم أبيضاً ، قال ابن تيمية : « فإن عدل (الإمام) عن الأحق الأصلح إلى غيره لأجل قرابة بينهما أو ولاء عتاقة أو صداقة أو موافقة في بلد أو مذهب أو طريقة أو جنس ... أو لرشوة يأخذها من مال أو منفعة أو غير ذلك من الأسباب أو لضغن في قلبه على الأحق ، أو عداوة بينهما ، فقد خان الله ورسوله والمؤمنين ... فإن الرجل لحبه لولده أو لعتيقه قد يؤثره في بعض الولايات أو يعطيه ما لا يستحقه ، فيكون قد خان أمانته ، وكذلك قد يؤثره زيادة في ماله أو حفظه بأخذ ما لا يستحقه أو محاباة من يداهنه في بعض الولايات ، فيكون قد خان الله ورسوله وخان أمانته » اهـ (٣) .

(١) ، (٢) حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة ، ص ٢٣ ، ٢٤ .

(٣) ابن تيمية ، السياسة الشرعية ، ص ١١ .

وقال الماوردي : « ربما جعل الملوك ممالكها وراثية منهم ، يورثها الاخلاف الاسلاف ، والابناء الآباء ، والاصاغر الاكابر ، يعهد بعضهم إلى ولده ، من غير امتحان له في عقله ، ولا معرفة منه بفضله ، ولا وقوف على علمه بامور الديانة التي هي أصل المملكة وأسها ، ولا استقلال بالملك التي هي فروعها وحراسها ... وعند ذلك يكثُر في رعيته الظالم والمظلوم ، والغاشم والمغشوم » اهـ^(١) .

وقال ابن عابدين : « لا يجوز الاعتياض عن الوظائف بالاقواف من إمامة وخطابة وأذان وفراسة (خدمة) وبوابة ، ولا على وجه البيع أيضا » اهـ^(٢) .

على أنا نقول أن ثمة اعتبارات خاصة تتعلق بالمصلحة العامة والإحسان تجعل من وصف القرابة مؤثراً في اختيار شاغل الوظيفة العامة شرعاً ، لكن ذلك لا يعني بحال إغفال الشريعة في هذه الحالات شرط الأهلية ، بل إذا لم يكن القريب أو الوارث مؤهلاً لم يجز تعيينه لمجرد قرابته ونسبه ، وهذه الحالات هي :-

١- اعتبار القرابة في تعيين الموظف العام في المناطق القبلية التي لا ينسجم جمهورها مع الموظف الأجنبي عنه ، وقد سبقت الإشارة إلى هذا الاعتبار في مبحث « الأصلح للوقت » .

٢- إقرار النبي ﷺ عثمان بن طلحة رضي الله عنه على وظيفة سدانة البيت الحرام وهي وظيفة دينية ، لتكون له ولأبنائه من بعده ، فهذه الوظيفة وإن بدت وراثية من حيث طريقة اختيار شاغلها إلا إنها نصية في حقيقة الأمر ، فالاختيار هنا حقيقة إنما كان بالنص الشرعي من النبي ﷺ ، ومبعثه سبق علم الله أنه سيكون من أبنائه من يصلح للقيام بهذه المهمة^(٣) .

٣- اشتراط النسب القرشي في منصب الإمامة الكبرى ، حيث قال النبي ﷺ ، « الأئمة من قریش »^(٤) اهـ .

وهذا الشرط في حقيقته ليس وراثياً محضاً ، بل تقف خلفه اعتبارات دينية ومصلحية كثيرة منها :

أ- أنه نص شرعي لا تملك إزائه إلا الطاعة ، على أن ابن خلدون قد تعقله وقال إن علته أن قریشاً عندئذ كانت عصبة العرب التي لا يدينون لسواها ، فلو ولي غير قرشي لتفرق العرب ، وهم مادة الإسلام ودولته ، فكان لا بد من اشتراط ضمان وحدتهم ، ولذا يقرر ابن خلدون أن الناس لو اجتمعت

(١) الماوردي ، نصيحة الملوك ، ص ١١٣ .

(٢) ابن عابدين ، الحاشية ، ج ٤ ، ص ٥١٨ .

(٣) انظر : ابن هشام ، السيرة ، ج ٤ ، ص ٤٠ - ٤١ .

(٤) أخرجه عبد الرزاق في المصنف برقم (١٩٩٠٣) .

على غير عصبة قريش جاز أن يكون الإمام من هذه العصبة وإن وجد قرشي مؤهل ، لأن الحكم يدور مع علته وجوداً وعدمًا^(١) .

ب- إن هذا الشرط تكريم من الله لقبيلة رسوله الخاتم ﷺ .

ج- إن ذلك متقيد بكون القرشي أهلاً للإمامة ، فإن لم يكن كذلك ووجد المؤهل من غير قريش كانت الإمامة مستحقة للثاني دون القرشي^(٢) .

٤- تبيح الشريعة الإسلامية انتقال وظيفة الناظر على الوقف وراثته وذلك احتراماً منها لإرادة الواقف ، حيث القاعدة في الوقف أن « نص الواقف من حيث الاعتبار كنص الشارع » وهذا بطبيعة الحال بشرط أن يكون الوارث للوظيفة مؤهلاً لها ، أما إذا لم يكن كذلك فعلى القاضي أن يتجاوز الوارث ويعين المؤهل لإدارة الوقف وإن لم يكن قريباً للواقف ، لأن الشرع فوق نص الواقف ، والشرع قرر : ألا وظيفة لغير مؤهل^(٣) .

(١) انظر : ابن خلدون ، المقدمة ، ص ١٥٣ - ١٥٤ .

(٢) انظر : الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٦ - ٧ .

(٣) انظر : الفتاوى البزازية ، ج ٦ ، ص ٢٥١ .

المطلب الثاني : الاختيار بالتدريب.

من وسائل اختيار الموظف العام اليوم وسيلة التدريب للتعيين وهو ما يُسمى بالاختيار بالتدريب السابق، أو أن تعين الإدارة الموظف العام ثم تقوم بتدريبه لاحقاً ليكون مؤهلاً لاداء واجبات الوظيفة العامة، وهو ما يسمى بالاختيار بالتدريب اللاحق، وتحرص الوظائف العامة اليوم على إعداد موظفيها سواء قبل تعيينهم أو بعد تعيينهم حرصاً كبيراً، وذلك لأنها تدرك أن موظفاً غير مؤهل كفؤ يعني انتاجية سيئة وفشل في تحقيق الاهداف العامة، وهو أمر لا يمكن التهاون فيه، بل إن كثيراً من الدول اليوم تنشئ مدارس إدارية متخصصة لتخريج موظفيها الإداريين القياديين، كما هو الحال في دول أوروبا، كما إن الدورات التدريبية والتأهيلية للموظف العام حتى بعد تعيينه في الوظيفة لا تنقطع رفعاً لسويته وإنتاجيته. ^(١)

وإذا انتقلنا إلى الإدارة الإسلامية نجد أن هذه الإدارة قدرت التدريب عالياً، وذلك اقتداء بخالقها سبحانه، فسنة الله في جنده من الرسل عليهم السلام أنه كان يدرهم تعليماً وابتلاءً ليكونوا مؤهلين لتحمل تكاليف الدعوة وأعبائها، وقد أثبت الله ذلك في القرآن حيث يقول : ﴿وَأَلْقَيْتُ عَلَيْكَ مَحَبَّةً مِنِّي وَلِتُصْنَعَ عَلَى عَيْنِي﴾ ^(٢).

قال سيد قطب : « ولتصنع على عيني » ... إنها منزلة وإنها كرامة أن ينال إنسان لحظة من العناية، فكيف بمن يصنع صنعا على عين الله ؟ إنه بسبب من هذا أطاق موسى (عليه السلام) أن يتلقى ذلك العنصر العلوي الذي تلقاه ... ولم يتركه (الله) مع هذا بلا ابتلاء ، ليربيه ويعدده لما أراد، فامتنحه بالخوف والهرب من القصاص، وامتنحه بالغربة ومفارقة الأهل والوطن، وامتنحه بالخدمة ورعي الغنم، ... وفي الوقت المقدر عندما نضج واستعد .. جيء (به) من أرض مدين ... للمهمة « اهـ » ^(٣).

أما النبي ﷺ فقد كان يهتم بهذا الجانب اهتماماً كبيراً وبشقيه : التدريب العقائدي الأيدلوجي اللازم لقيام الدولة الإسلامية واستمرارها وتوسعها وهو ما يعرف بالدعوة الإسلامية، والتدريب الفني العلمي على المهارات والعلوم اللازمة لتحقيق مصالح المسلمين العامة، من مثل تعلم صناعة الأسلحة ومهارات القتال وتعلم اللغات والقراءة والكتابة وغيرها، ومن ذلك : « أن النبي ﷺ كان يفترض على كل مسلم في قبيلته أن يهاجر إلى المدينة ليتعلم أحكام الدين » ^(٤) اهـ.

(١) انظر : الطماوي ، الرجز في الإدارة العامة، ص ٢٧٤ - ٢٧٥ .

(٢) سورة طه / ٣٩ .

(٣) سيد قطب ، الظلال ، ج ٥ ، ص ٤٧٢ - ٤٧٣ .

(٤) السرخسي، المبسوط ، ج ١٠ ، ص ٦ .

ومنه : أنه ﷺ بعث اثنان من الصحابة هما عروة بن مسعود وابن سلمة إلى جرش ، ليتعلما صنعة الدبابات والمجانيق والضبور^(١) .

ومنه : أنه أمر زيد بن ثابت وكان شاباً ذكياً أن يتعلم اللغة السريانية ليترجم له ما يرد عليه من كتب مكتوبة بهذه اللغة ، ففعل رضي الله عنه وتعلمها في بضعة عشر يوماً^(٢) .

بل إن النبي ﷺ كان له نظام تدريبي معدّ إعداداً جيداً لاستقبال رؤساء القبائل الوافدة عليه بعد فتح مكة ، وذلك ليدرّبهم عقائدياً ويؤلف قلوبهم للإسلام ودولته ، ثم يراقب هو وبعض الصحابة مدى تحمسهم للإسلام وكفاءتهم للمناصب ، فيولي النبي ﷺ أحدهم والياً على قبيلته ، فقد كان له ﷺ نظام استقبال محدد لهؤلاء ، وموظفون قائمون على ذلك ، وأماكن مخصصة لاستضافتهم ، ولقاءات محددة معهم ، حيث كان يزورهم بعد صلاة العشاء ويحدثهم الوقت الطويل عن تاريخ الدولة الإسلامية وما واجهته من أحداث وما خاضته من صراعات مع أعدائها من قريش واليهود ، كما يعلمهم أركان الإسلام ، ويجيب على استفساراتهم ، وخلال ذلك كله يرصدهم ويتعرف على قدراتهم لينظر أيهم الأصلح فيوليه ، وقد فعل ذلك النبي مع قبيلة ثقيف عندما جاءته لتسمع منه عن الإسلام وترى رأيها بعد ذلك ، وكان أحد وفدائها عثمان بن أبي العاص ، الذي أبدى حماساً عالياً للإسلام ، وحرصاً على تعلم أركانه وقيمه ، حتى قال للنبي ﷺ : « يا رسول الله علمني القرآن واجعلني إمام قومي » فقال له النبي ﷺ : « أنت إمامهم » اهـ^(٣) .

(١) انظر : ابن هشام ، السيرة ، ج ٤ ، ص ٩٠ .

(٢) انظر : ابن عبد البر ، الاستيعاب ، ج ١ ، ص ٥٣٣ .

(٣) أخرجه أحمد في مسنده ، ج ٤ ، ص ٢١٨ .

المطلب الثالث : الاختيار بالشورى والانتخاب.

عرفت الوظيفة العامة الإسلامية هذا الطريق في شغل الوظائف العامة كما أنه ينسجم مع طبيعة النظام الإسلامي في السياسة والحكم، ذلك أن قاعدة الشورى إحدى القواعد المهمة التي يقوم عليها هذا النظام بل والحياة الإسلامية كلها، لأن الأمر بها جاء مطلقاً في قوله تعالى : ﴿ وَأمرهم شورى بينهم ﴾^(١) وكذا قوله ﴿ وشاورهم في الأمر ﴾^(٢) ، وإذا نظرنا إلى رأس الوظائف العامة التي تنسل منها بقية الوظائف نجد أن مشروعية الحلول فيها لا تكون إلا بتراضي المسلمين واختيارهم لتوليها بعقد البيعة ، فقد أخرج الطبري أن أبا بكر أشرف على الناس من كنيفه ... وهو يقول : « أترضون عمر بن استخلف عليكم ؟ فإنني والله ما ألوت من جهد الرأي ، ولا وليت ذا قرابة ، وإنني قد استخلفت عمر بن الخطاب ، فاسمعوا له وأطيعوا ، فقالوا : سمعنا وأطعنا » اهـ^(٣).

و كتب عمر بن الخطاب رضي الله عنه إلى أهل الكوفة يبعثون إليه رجلاً من أخيرهم وأصلحهم ، وإلى أهل البصرة كذلك ، وإلى أهل الشام كذلك ، قال : فبعث إليه أهل الكوفة عثمان بن فرقد ، وبعث إليه أهل الشام معن بن يزيد ، وبعث إليه أهل البصرة بالحجاج من غلاط ، كلهم سلميون ، قال : فاستعمل كل واحد منهم على خراج أرضه » اهـ^(٤).

وأخرج أحمد عن علي بن أبي طالب رضي الله عنه قال : قال رسول الله ﷺ : « لو كنت مؤمراً أحداً دون مشورة المؤمنين لأمرت ابن أم عبد » اهـ^(٥).

وأخرج أحمد أيضاً قول عمر بن الخطاب رضي الله عنه : « فمن بايع أميراً من غير مشورة المسلمين فلا بيعة له ، ولا بيعة للذي بايعه تغرة أن يقتلا » اهـ^(٦).

وقد ظهر في ثقافة الإدارة الإسلامية ما يُسمى بـ "عمال العذر" ويقصد بهم العمال والموظفون الذين يولون بطريق الانتخاب المباشر من الجمهور ، وقد كانت السلطة السياسية تلجأ إلى هذا الأسلوب لأمرين : أولهما : انسجاماً مع قاعدة الشورى الإسلامية ، وثانيهما : التخلص من تبعات ما قد يحدثه الموظفون من فساد وظلم ، لأن من يختار الموظف هو الذي يضمن عمله ، ومن هنا جاء وصفهم بـ

(١) سورة الشورى / ٣٨.

(٢) سورة آل عمران / ١٥٩.

(٣) أخرجه الطبري في التاريخ، ج ٣ ، ص ٤٢٨.

(٤) أخرجه أبو يوسف في الخراج ، ص ١١٣.

(٥) أخرجه أحمد في مسنده، ج ١ ، ص ٧٦.

(٦) المرجع السابق، ج ١ ، ص ٥٦.

« العذر » ، إذ إن اختيار الجمهور لهم عذرٌ للحاكم إن أساءوا .

أخرج ابن قتيبة : « استشار عمر بن عبد العزيز في قوم يستعملهم ، فقال له بعض أصحابه : عليك بأهل العذر ، قال : ومن هم ؟ ، قال : الذين إن عدلوا فهو ما رجوت منهم ، وإن قَصُرُوا قال الناس : قد اجتهد عمر » اهـ^(١) .

وأخرج أيضا : « وكان عمر بن هبيرة قال لمسلم بن سعيد حين ولاه خراسان : ... وعليك بعمال العذر ، قال : وما عمال العذر ؟ قال : مُرَاهِل كل بلد أن يختاروا لأنفسهم ، فإذا اختاروا رجلاً فوله ، فإن كان خيراً كان لك ، وإن كان شراً كان لهم دونك ، وكنت معذوراً » اهـ^(٢) .

أما الفقهاء فقد جعلوا طريق الانتخاب لازماً لاختيار الموظف العام بل وتعيينه في الوظائف العامة عند غيبة الإمام ، ومن ذلك قول المازري : « القضاء ينعقد باحد وجهين : أحدهما : عقد أمير المؤمنين أو أحد أمرائه الذين جعل لهم العقد في مثل هذا ، والثاني : عقد ذوي الرأي وأهل العلم والمعرفة والعدالة لرجل منهم كملت فيه شروط القضاء ، وهذا حيث لا يمكنهم مطالعة الإمام في ذلك » اهـ^(٣) .

وقال ابن قدامة : « فإن بعث الإمام جيشاً ، وأمر عليهم أميراً فقتل أو مات فللجيش أن يؤمروا أحدهم كما فعل أصحاب النبي ﷺ في جيش مؤتة لما قتل أمراؤهم الذين أمرهم النبي ﷺ أمروا عليهم خالد بن الوليد فبلغ ذلك النبي ﷺ فرضي أمرهم وصوب رأيهم » اهـ^(٤) .

كما أعطى الفقهاء الحق لأصحاب المنطقة التي يقع فيه المسجد - سوى مسجد السلطان - أن يختاروا إمامه تراضياً فيما بينهم ، حيث قال الماوردي : « وأما المساجد العامة التي يبنيتها أهل الشوارع والقبائل في شوارعهم وقبائلهم فلا اعتراض للسلطان عليهم في أئمة مساجدهم ، وتكون الإمامة فيها لمن اتفقوا على الرضا بإمامته » اهـ^(٥) .

(١) أخرجه ابن قتيبة في عيون الأخبار ، ج ١ ، ص ٧١ .

(٢) أخرجه الطبري في التاريخ ، ج ٧ ، ص ٣٥ .

(٣) ابن فرحون ، التبصرة ، ج ١ ، ص ١٥ ، ١٦ .

(٤) ابن قدامة ، المغني ، ج ١ ، ص ٣٧٤ .

(٥) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ١٢٩ - ١٣٠ .

المطلب الرابع : الاختيار بالاختبار والمسابقة.

وهذه الطريقة في اختيار الموظف هي الطريقة الرئيسية لاختياره في أنظمة الوظيفة العامة اليوم في معظم دول العالم، حيث يشترط في المرشح أن يكون قد اجتاز بنجاح الامتحان المقرر لشغل الوظيفة، وتتنوع هذه الاختبارات ما بين تحريرية وشفوية شخصية، وذلك بحسب طبيعة الوظيفة وواجباتها وما تتطلبه من مؤهلات في شغلها.^(١)

ولا شك أن اعتمادها وسيلة في اختيار الموظف يمنع المحاباة والفساد في هذه العملية، ويضمن للإدارة ألا يحل في وظائفها إلا الكفؤ المؤهل، كما يزيل الشبهات والظنون من نفوس الناس، ويتأكد لكل مرشح أنه ما عيّن إلا لكفاءته أو ما أبعد إلا لعجزه وقصوره، فالوضوح الذي توفره المسابقات لشغل الوظائف يمنع شروراً كثيرة ويحقق خيراً كثيراً، وحيثما تكون المصلحة فثم شرع الله، ومبدأ الاختبار والمسابقة لكشف القدرة والحال مبدأ إسلامي أصيل، نص عليه القرآن في مواطن منها : ابتلاء اليتيم بعد بلوغه لكشف صلاحيته المالية، فإن حسن تصرفه في المال دفعه الوصي إليه وإلا أمسك، وقد مرفى مبحث « التثبت من صلاحية الموظف بالتجربة ».

ومنها الاختبار الذي أجره الله للملائكة وآدم عليهم السلام ليري الملائكة واقعاً عجزهم وعدم أهليتهم لمنصب الخلافة، وجدارة آدم به، حيث يقول تعالى : ﴿ وعلم آدم الأسماء كلها ثم عرضهم على الملائكة فقال أنبئوني بأسماء هؤلاء إن كنتم صادقين قالوا سبحانك لا علم لنا إلا ما علمتنا إنك أنت العليم الحكيم قال يا آدم أنبئهم بأسمائهم فلما أنبأهم بأسمائهم قال ألم أقل لكم إني أعلم غيب السموات والأرض وأعلم ما تبدون وما كنتم تكتمون ﴾^(٢).

وقال ابن تيمية : « والمؤمن محتاج إلى امتحان من يريد أن يصاحبه ويقاربه ببنكاح وغيره .. وكذلك إذا أراد أن يولي أحداً ولاية امتحنه، كما أمر عمر بن عبدالعزيز غلامه أن يمتحن ابن أبي موسى لما أعجبه سمته، فقال له : قد علمت مكاني عند أمير المؤمنين، فكم تعطيني إذا أشرت عليه بولايتك؟، فبذل له مالاً عظيماً، فعلم عمر أنه ليس ممن يصلح للولاية » اهـ^(٣).

وقال الماوردي : « فإذا ثبت ما وضعنا من الشروط المعتبرة في ولاية القضاء، فلا يجوز أن يولي إلا

(١) انظر : الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، ص ٢٧٧ - ٢٧٩.

(٢) سورة البقرة / ٣١ - ٣٣

(٣) ابن تيمية، المجموع، ج ١٥، ص ٢٢٨ - ٢٣٠.

بعد العلم باجتماعهما فيه، إما بتقدم معرفة وإما باختبار ومقالة : اهـ^(١).

وقال الفلقشندي : « فوجب أن يختار له (يعني للمنصب) من ينص الاختبار على أنه أهل للاختبار، ويقطع المنافس أنه الراجح وزناً عند الاعتبار، ويشهد له ضده بالتقدم في الفضل وإن لم تتقدم منه دعوى، ويعترف له بالاستحقاق خصمه، ويحكم له بعلو الرتبة مناوئه، فيرتفع الخلاف وتنقطع النجوى، ويسجل له حاسده بثبوت المفاخر المحكوم بصحتها، فلا ينقضها حاكم وإن بلغ من تدقيق النظر الغاية القصوى : اهـ^(٢).

(١) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٨٦.

(٢) الفلقشندي، صبح الأعشى، ج ١١، ص ١٨٢-١٨٣.

المطلب الخامس : الوظائف المحجوزة.

الوظائف العامة المحجوزة هي : « وظائف معينة لا تحتاج عادة إلى كبير تخصص أو إلى مستوى عالٍ من الكفاءة الجسمانية، تعجز فلا تسري عليها القواعد العامة في المنافسة، وتخصص لطوائف معينة تكون قد تحملت قدراً كبيراً من ويلات الحرب، ويكون التنافس على شغل هذه الوظائف بين تلك الطوائف دون غيرها » اهـ^(١).

كما يتم حجز نسبة من الوظائف العامة - بالإضافة للعسكريين وعائلاتهم - لأصحاب الإعاقات الجسدية، وفي تعليل هذا التجاوز لمبدأ المساواة الذي تقوم عليه الوظائف العامة يقول بلان : « إن سياسات توظيف ديمقراطية لا تقوم فقط على فرض احترام المساواة، بل يمكن أن تتخطى المساواة من أجل العدالة الاجتماعية » اهـ^(٢).

وعند البحث في تاريخ الإدارة الإسلامية والفقهاء الإسلامي نجد ما يشبه هذا الأمر أعني حجز الوظائف العامة لبعض الفئات بشرط أن تكون مؤهلة لها، ويسوق الباحث هنا مثالين :

الاول : نص الفقهاء على أحقية ابن الجندي إذا بلغ في أن يثبت في ديوان المقاتلة ، قال ابن قدامة : « وإذا بلغ ذكور أولادهم واختاروا أن يكونوا في المقاتلة فرض لهم، وإن لم يختاروا تركوا، ومن خرج من المقاتلة سقط حقه من العطاء » اهـ^(٣).

الثاني : حق ابن متولي الوظيفة في الوقف في خلافة أبيه في وظيفته إذا كان أهلاً لها لأعتبارات مصلحية وإنسانية، وفي ذلك يقول ابن عابدين : « إذا مات من له وظيفة في بيت المال لحق الشرع وإعزاز الإسلام ، كاجر الإمامة والتأذين، وغير ذلك مما فيه صلاح الإسلام والمسلمين، وللميت أبناء يراعون و يقيمون حق الشرع وإعزاز الإسلام، كما يراعى و يقيم الأب، فللإمام أن يعطي وظيفة الأب لأبناء الميت لا لغيرهم، لحصول مقصود الشرع، وانجبار كسر قلوبهم » اهـ^(٤).

(١) الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، ص ١٩٠-١٩١، وانظر : بلان، الوظيفة العامة، ص ٤٩، طبعة الوظيفة العامة، ص

(٢) بلان، الوظيفة العامة، ص ١١٩.

(٣) ابن قدامة، المغني، ج ٧، ص ٣١١.

(٤) ابن عابدين، الحاشية، ج ٤، ص ٢١٨.

الفصل الثاني

حقوق الموظف العام وواجباته، تأديبه، انتهاء عمله

المبحث الأول: حقوق الموظف العام.

المبحث الثاني: واجبات الموظف العام.

المبحث الثالث: تأديبه.

المبحث الرابع: انتهاء عمله.

المبحث الأول

حقوق الموظف العام

يتمتع الموظف العام في الوظيفة العامة الإسلامية بجملة من الحقوق ، يعرض الباحث أهمها من خلال المطالب التالية :

المطلب الأول : أرزاق الموظف العام .

المطلب الثاني : الترقية .

المطلب الثالث : الإجازات .

المطلب الرابع : الاستقرار الوظيفي .

المطلب الخامس : حق التظلم .

المطلب السادس : حق الانتساب للجمعيات والنقابات .

المطلب السابع : ألا يكلف بما لا يطاق .

المطلب الأول : أرزاق الموظف العام .

سبق للباحث أن تعرض في مبحث تكييف العلاقة بين الموظف العام والدولة للحديث عن ماهية وطبيعة التعويض المالي الذي يأخذه الموظف العام سواء في الوظيفة الأمريكية أو في الوظيفة الفرنسية أو في الوظيفة الإسلامية، وبين أنه في الأولى اجر وعوض مالي محض، لأن الأولى تنظر للعلاقة على أنها عقد معاوضة مالية محضة، وهو في الثانية وكذا في الثالثة الإسلامية راتب أو رزق يُعطى للموظف العام ليعينه على التفرغ للعمل العام، وينبغي لذلك أن يكون كافياً لحاجاته المعيشية بحيث يعيش بكرامة هو ومن يعولهم، ولكن يبقى السؤال ما هي الأسس التي يقوم عليها تحديد هذا الأجر أو لنقل الرزق للموظف العام، هل هي كفاية حاجاته المعيشية أم هي إنتاجيته أم الاثنان معا ؟ وأي هذه الأسس الذي اعتمدته الوظيفة العامة الإسلامية ؟

ويلزم لإجابة مثل هذه التساؤلات أن نعرض لحال الأجور والرواتب في دول أوروبا التي تبنت النظرية الفرنسية في الإدارة العامة، وكذا حالها في القطاع الخاص في هذه الدول وفي القطاعين العام والخاص في أمريكا ، لأنه لا فرق بينهما بحسب النظرية الأمريكية، فيقول الباحث ^(١) : في البدء كانت الفكرة في النظرة الفرنسية أن المرتب نفقة تفرضها ضرورة أن يكرس الموظف كل فكره وجهده لعمله الوظيفي ، فالمرتب لمصلحة الوظيفة لا لمصلحة الموظف، وهو ليس نظير خدمة أو عمل يؤديه، ولذا لا يتأثر راتب الموظف صعوداً أو هبوطاً بإنتاجيته في العمل، لأن هذا يتنافى مع طبيعة الوظيفة العامة، إذ هي ليست مهنة أو عقد عمل خاص .

ولذا روعي عند تحديد الراتب تامين مستوى معيشي لائق بالموظف وأسرته بحسب مركزه الاجتماعي كممثل للسلطة العامة ، من غير اعتبار لعامل « العمل والإنتاج »، فلم تعرف المرتبات أنظمة المكافآت والخوافز المرتبطة بالإنتاج والعمل، وذلك بزعم أن في عدم اعتبار هذا العامل تحقيقاً للمساواة بين الموظفين الذين يشغلون نفس الدرجة الوظيفية ، كما أنه أمر ينسجم مع النظرة الرسالية للوظيفة العامة، التي تستلزم عدم ربط المرتب مع العمل أو الخدمة، لكن عزل الراتب عن العمل بهذه الصورة الحدية أمر غير واقعي، بل ويناقض بعض الأحكام التي قررتها هذه النظرة، فهي تقرر مثلاً أن التغيب عن العمل إذا كان بغير عذر يوجب الحسم من الراتب بمقدار مدة التغيب، فهنا ارتباط واضح بين المرتب والعمل، وأيضاً فإن تبرير ذلك بالمساواة لا يستقيم ، لأن المساواة إنما تراد من أجل تحقيق العدل،

(١) انظر في هذه المقارنة : حشيش ، دراسات في الوظيفة العامة، ص ٨٤-٨٦، ٩٩-١٠٣، بلان، الوظيفة العامة، ص ٩٢ .

وليس من العدل المساواة في الاجر للاعمال المتفاوتة في انتاجيتها أو تلك المتفاوتة في صعوبتها وخطورتها.

ونظراً لعدم واقعية هذا الامر ولأمور أخرى منها : مواجهة الإدارات الأوروبية منافسة القطاع الخاص على الكفاءات عن طريق منح أجور أفضل وتقديره للإنجاز والإنتاجية، وكذا ظهور طبقة الموظفين التي يشكل الراتب دخلها الوحيد، لكل ذلك تحولت الإدارة الأوروبية في تحديد الراتب الذي يأخذه الموظف، من اعتبار عامل واحد هو تحقيق المستوى المعيشي اللائق، إلى اعتبار العامل الآخر معه وهو جودة العمل والإنتاج، وظهر بناء عليه في نظام هذه الوظائف أنظمة المكافآت والخوافز واعتدل ميزان الرواتب فيها.

أما القطاع الخاص الأوروبي والأمريكي وكذا القطاع العام الأمريكي، فكانت النظرة للأجر فيها على النقيض من النظرة إليه في القطاع العام الفرنسي الأوروبي، حيث الأجر يحدده العمل الذي يؤديه العامل بحسب قانون العرض والطلب، من غير اعتبار لتحقيق هذا الأجر مستوى معيشي لائق للعامل أم لا، وذلك على اعتبار أن عقد العمل يحكمه مبدأ الرضاية أو سلطان الإرادة، فالعقد شريعة المتعاقدين وشرعيته تنبع من توافق إرادتيهما، فما يتراضيان عليه مشروع ملزم ويحميه القانون ظلماً كان أم عدلاً، وهذه النظرة - كما بين الباحث سابقاً - تنسجم مع الفردية والحريات والحقوق المطلقة التي تدين بها المجتمعات الغربية، وهي الفردية التي أدت إلى تغول الأفراد وظهور الاحتكارات الرأسمالية، واسترقاق أصحابها للطبقات العاملة، متذرعين بقديسية ما يتفق عليه في العقود وإطلاق حقوق الملكية وحريات الأفراد العقدية، حيث الإرادة هي التي تشكل كامل الالتزامات التعاقدية.

وأمام هذا الواقع المرير الذي أصبح يتجسد واقعاً، من انخفاض للمستويات المعيشية للعمال، وترك لهم بغير حماية في مواجهة ظروف الحياة ومشاكلها، والأمراض التي قد يصابون بها هم أو أفراد أسرهم، وكذا إصابات العمل التي قد تعوقهم عن العمل وتقعدهم عن الكسب، أو تعرضهم للوفاة، وتحت الضغط النقابي العمالي الذي بدأ يشكله هؤلاء العمال من خلال الإضراب عن العمل وتعطيل الإنتاج، أمام كل ذلك تدخلت السلطات السياسية بتشريعات منظمة لعقد العمل الخاص، ألزمت من خلالها أصحاب رؤوس المال على أن يأخذوا في تحديد أجور أن تكون محققة لمستوى معيشي مرض للعامل، بالإضافة إلى اعتمادها الإنتاجية أيضاً أساساً ثانياً لهذا التحديد.

والحاصل أن كلا النظرتين الأوروبية والأمريكية قد التقتا بعد التجربة المريرة لكل منهما على أن الأساس العادل الذي يحقق الأمن للموظف والإدارة أو رب العمل والمجتمع كله هو مزيج من

الاعتبارين، وهو أن يراعى في تحديد الأجر أو الراتب تحقيق مستوى معيشي لائق هذا أولاً، وأن يكون مراعيًا لإنتاج الموظف أو العامل ثانياً.

أما الإسلام فإنه أقام الرواتب والأرزاق على هذا المزيج الذي يجمع المعيارين كليهما، فوجب أن يكون الرزق كافياً لحاجات الموظف وأسرته، كما أوجب التفاوت بين الأرزاق بحسب عوامل مختلفة تتعلق بالوظيفة العامة التي يؤديها الموظف، فيؤثر في الرزق مثلاً صعوبة العمل، أو خطورته، أو أهميته، أو درجة المؤهلات المطلوبة لأدائه، ومدى الإنجاز الذي يحققه الموظف أثناء أدائه له، ومدى الحاجة لهذا العمل، كل هذه العوامل تؤخذ بعين الاعتبار عند تحديد الأجر أو الرزق، وقد نص التشريع الإسلامي على هذين المعيارين ومن ذلك :

■ قول السرخسي : « إعطاء المقاتلة كفايتهم وكفاية عيالهم ، لأنهم فرغوا أنفسهم للجهاد ودفع شر المشركين عن المسلمين، فيعطون الكفاية » (١) اهـ.

■ وقوله أيضاً : « كان رسول الله ﷺ ينفل في البداء الربيع وفي الرجعة الثلث ، وفيه دليل على جواز التنفيل للتحريض على القتال، كما أمر الله تعالى به رسوله ﷺ بقوله : ﴿ يا أيها النبي حرض المؤمنين على القتال ﴾ (٢) اهـ (٣).

■ وقال ابن عابدين : « وجواز "رزق القاضي" من بيت المال، لو بيت المال حلالاً جمع بحق، وإلا لم يحل ، وعبر بالرزق ليفيد تقديره بقدر ما يكفيه وأهله في كل زمان ولو غنياً في الأصح ... قوله « في كل زمان » ... أي يقدر بقدر كفايته في كل زمان ، لأن المؤنة تختلف باختلاف الزمان » اهـ (٤).

■ وقال الماوردي : « وأما تقدير العطاء فمعتبر بالكفاية ، حتى يستغني بها عن التماس مادة تقطعه عن حماية البيضة ... فيقدر كفايته في نفقته وكسوته لعامة كله ، فيكون هذا المقدار في عطائه ، ثم تعرض حاله في كل عام، فإن زادت رواتبه الماسة زيد، وإن نقصت نقص » اهـ (٥).

■ أخرج أبو عبيد عن النبي ﷺ قال : « من ولي لنا شيئاً ، فلم تكن له امرأة فليتزوج امرأة، ومن لم يكن له مسكن فليتخذ مسكناً، ومن لم يكن له مركب فليتخذ مركباً ، ومن لم يكن له خادم

(١) السرخسي، المبسوط، ج٣، ص ١٨

(٢) سورة الانفال / ٦٥ .

(٣) السرخسي، المبسوط، ج١٠، ص ٢٨ .

(٤) ابن عابدين، الحاشية، ج٦، ص ٣٨٩ .

(٥) الماوردي، الأحكام السلطانية ص ٢٥٦ .

فليتخذ خادماً ، فمن اتخذ سوى ذلك كثر أو إبلاً ، جاء يوم به القيامة غللاً أو سارقاً ، اهـ^(١) .

■ وأخرج أيضاً عن أن بن مالك رضي الله عنه : « أن رسول الله ﷺ قال يومئذ (يوم حنين) : من قتل رجلاً فله سلبه ، قال : فقتل أبو طلحة عشرين رجلاً وأخذ أسلابهم » اهـ^(٢) .

■ وأخرج عن سلمة بن الأكوع رضي الله عنه : « أن رسول الله ﷺ أعطاه سهم الفارس والراجل ، وهو على رجله ، وكان استنقذ لقاح رسول الله ﷺ ، وقال : خير فرساننا أبو قتادة ، وخير رجالتنا سلمة » اهـ^(٣) .

■ وقال العز بن عبد السلام : « إيجاب الغنائم للغنائم ، فإن القتال يناسب إيجابها لهم ، لأنهم حصوها بقتالهم ، وتسببوا إليها برماحهم وسهامهم ، وكذلك جعل الأسلاب للقاتلين المخاطرين لقوة تسببهم إلى تحصيلها ، ترغيباً لهم في المخاطرة بقتل المشركين » اهـ^(٤) .

■ ويبين الماوردي تأثير إدرار الأرزاق على الموظفين في معالجة الفساد الإداري والرشوة فيقول : « أن يدر عليهم أرزاقهم وجراياتهم ووظائفهم وأعطائهم ، حتى لا تتأخر عن أوقاتها ، ويوسعها عليهم توسعة تغنيهم عن حيف الرعية ، والطمع في أموالها ، ويكفيهم مهمتهم من أمر دوابهم وخيلهم وخدمهم وسلاحهم وكراعهم ، ويكون تقديرهم في ذلك تقديراً حسناً متوسطاً بين الإسراف والتقتير ، فإن في ذلك أبواباً من الصلاح والخير ، يعود بانتظام أحوال المملكة وراحة الراعي والرعية » اهـ^(٥) .

(١) أخرجه أبو عبيد في الأموال ، ص ٢٤٦ .

(٢) المرجع السابق ، ص ٢٨٤ .

(٣) المرجع السابق ، ص ٢٩٦ .

(٤) العز بن عبد السلام ، قواعد الأحكام ، ج ٢ ، ص ٨٤ .

(٥) الماوردي ، نصيحة الملوك ، ص ٣٢١ .

المطلب الثاني : الترقية .

يقصد بالترقية انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى أخرى أعلى منها . وقد عرف النظام الاسلامي ترقية الموظفين منذ فجر دولته الاولى ، وكانت الترقية تأخذ حكم التعيين الجديد ، ومن ثم كانت ترتبط دائما بالصلاحية والكفاءة وهذا ما وصلت إليه أحدث نظريات الإدارة الحديثة .^(١)

فكان الرسول ﷺ يولي أحد الصحابة منصب القضاء ، ثم بعد ذلك يوليه واليا على إقليم . وهي وظيفة أوسع اختصاصا من منصب القضاء . لان الوالي أيضا كان من اختصاص عمله القضاء ، كذلك كان الرسول يولي أحد الصحابة منصب قيادة الجيش . ثم بعد ذلك يوليه منصب والي على البلد التي قام بفتحها . فاختصاصات الوالي كانت أوسع من اختصاصات قائد الجيش . وكان نظام الترقية مبنيا على اشتراط الكفاية العلمية لتولي الوظيفة . بحيث تكون خبرته وما يتميز به عن غيره كافية لتولي العمل المسند إليه^(٢) .

والترقية في نظر الفكر الاسلامي تعد حافزا قويا للموظف على العمل وزيادة الانتاج نظرا لما يترتب عليها من زيادة في الاجر وعلو في القدر . وذلك تحقيقا لقول المولى سبحانه وتعالى ﴿ للذين أحسنوا الحسنى وزيادة ﴾^(٣) وقوله جل شانه ﴿ وأما من آمن وعمل صالحا فله جزاء الحسنى ﴾^(٤) .

وكان معيار الترقية الذي تتم على أساسه هو الاختيار على أساس الصلاحية بصرف النظر عن أقدمية الشخص . وفي هذا الشأن يقول الإمام ابن تيمية تحت عنوان « معرفة الأصلح » والمهم في هذا الباب معرفة الأصلح ، وذلك إنما يتم بمعرفة مقصود الولاية ، ومعرفة طريق المقصود ، فإذا عرفت المقاصد والوسائل تم الأمر . فلهذا لما غلب على أكثر الملوك قصد الدنيا دون الدين ، قدموا في ولايتهم من يعينهم على تلك المقاصد وكان من يطلب رياسة نفسه ، يؤثر تقديم من يقيم رياسته^(٥) .

(١) جعفر ، المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام ، ص ٣٢ .

(٢) د . علي مصطفى ، الوظيفة العامة ص ٢٠ .

(٣) سورة بونس / ٢٦ .

(٤) سورة الكهف / ٨٨ .

(٥) جعفر ، المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام ، ص ٣٢ ، ٣٣ .

المطلب الثالث : الإجازات .

لا بد للموظف العام بل لا بد لكل عامل من زمان لراحته واستجمامه، يريح فيه جسده وعقله، ويتخفف فيه من أعباء العمل ومطالبه، ليستعيد نشاطه وطاقته فيعود لعمله بهمة عالية وقوة ماضية، فإنه إن لم يفعل أجهد نفسه، واستنفذ طاقته الجسدية والعقلية والنفسية وأفسد عمله، لأنه عندئذ لا يستطيع النهوض بمسؤولياته، فإساء من حيث أراد أن يحسن.

كما أنه يحتاج للإجازة والانقطاع عن العمل لفترة لقضاء حوائجه ومصالحه الخاصة فإن لاهله وأسرته عليه حقاً، فإذا قصر في حق أسرته بداعي العمل، نشأت المشاكل في بيته، وانعكس ذلك على أدائه وإنتاجه في عمله سلبياً، لذا كان من حقوقه - بل مما يجبر عليه العامل أو الموظف العام - قبل الإدارة أن تسمح له بالانقطاع عن العمل تحقيقاً لمصالحه ومصالح العمل بالدرجة التي تحقق مصلحته وحاجته ولا تخل بمصالح العمل أو الوظيفة العامة، قال عليه السلام : « فإن لجسدك عليك حقاً » ^(١) وقال أيضاً : « روحو القلوب ساعة وساعة » ^(٢).

قال الماوردي : « اجعل زمان فراغك مصروفاً إلى حائتين : احداهما : راحة جسدك وإجمام خاطرك ليكونا عوناً لك على نظرك، روي أن ابناً لعمر بن عبدالعزيز دخل عليه وهو نائم فقال له : يا أبت : ننام والناس على بابك قيام ؟! فقال : « يا بني إن نفسي مطبتي ، وأخاف أن أحمل عليها فتقعدي بي » . والحالة الثانية : أن تفكر بعد راحة جسدك وإجمام خاطرك فيما قدمته من أفعالك وتصرفت فيه من أعمالك هل وافقت الصواب فيها فتجعله مثلاً تحتذيه، أو نالك فيها زلل فتستدرك منه ما أمكن وتنتهي عن مثله في المستقبل ، فقد قيل : من فكر أبصر . . . ، ثم اصرف فكرك بعد ذلك إلى ما تستقبله من أفعالك على أن الوجوه تمضي، وماذا تفعل فيه، ففي تقديم الفكر على العمل احتراز من الزلل، لتكون على ثقة من الصواب، فإن عارضتك الأفكار لم تلم » اهـ ^(٣).

فالراحة أو الإجازة ضرورية لحسن أداء العمل وإيجابية للإنتاج من ناحيتين كما يبين الماوردي :

(١) أخرجه البخاري في صحيحه برقم (١٩٧٥) ..

(٢) قال الشيباني في تمييز الطيب، ص ٨٥ : « أخرجه الديلمي من رواية أبي نعيم وغيره عن أنس مرفوعاً » .

(٣) الماوردي ، قوانين الوزارة ، ص ١٤٥ .

الاولى : أنها فرصة للراحة وتجديد النشاط والطاقة للعودة إلى العمل بهمة عالية ، ودافعية قوية ، مما يزيد من الانتاج ويحسن الاداء .

الثانية : أنها فرصة للتوقف ومراجعة العمل وتقييمه أو القيام بعمل تغذية راجعة له ، بحيث يفكر الموظف في منهجه في العمل وأسلوبه ووسائله هل تحقق أهداف الوظيفة المكلف بها أم لا ؟ وإذا لم تكن تحققها أو تُقصر في تحقيقها فإين الخلل ؟ وكيف السبيل لإصلاحه ؟ وهذا نظر متقدم من الماوردي تنادى به اليوم النظريات الإدارية الحديثة .

المطلب الرابع : الاستقرار الوظيفي .

يتمتع الموظف العام في الوظيفة العامة الإسلامية بحق الاستقرار الوظيفي، يظهر ذلك من خلال مجموعة من الاحكام التي قررها الفقه الإسلامي، وعملت بها الإدارة الإسلامية في عصورها المختلفة، ومن ذلك القاعدة التي تقول : « لا عزل للموظف العام بلا سبب مشروع »^(١)، وكذا ما سبق إيراده عن الماوردي من أن الإدارة إذا عزلت الموظف لسبب مشروع كالعجز عن العمل لنقص الكفاءة والاهلية، فإن عليها إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك أن تعينه في وظيفة أخرى تتناسب مع قدراته ومؤهلاته، لا أن تستغني عنه مطلقاً^(٢).

كما سبق التأكيد على ديمومة اشغال الموظف العام للوظيفة وعدم تأقتها في حقه من خلال نص العلماء قاطبة على أن الإمام أو الرئيس الإداري إذا عزل أو مات لا ينعزل مرؤوسيهما من الموظفين العموميين، ويعمل ذلك العلماء بأن هؤلاء الموظفين إنما يعملون لحق المسلمين لا لحق الإمام، والمسلمون باقون، فيبقون^(٣).

كما إن الإدارة الإسلامية قد سبقت الإدارات الحديثة إلى معرفة قاعدة منح الامتيازات المادية للموظف تحفيزاً له على البقاء والقرار في العمل، وذلك من مثل منحه الحق في استمرار راتبه فيما لو كبر سنه أو عجز عن العمل لعدة ما، كما منحت أسرته التي يعيلها راتبهم وأرزاقهم الكافية لهم عند وفاته، كل ذلك ليخلص ويجهتد ويبقى^(٤).

لكن كل ذلك مرهون في هذه الإدارة بقيام الموظف بأداء ما عليه على أحسن صورة وأكملها، إذ القاعدة أنه « لا استقرار لعاجز أو خائن »، بل هو للمستحق الكفو.

(١) انظر : الماوردي، قوانين الوزارة، ص ١١٩، وانظر ما سبق ص ١٣٨.

(٢) انظر : المرجع السابق، ص ١٢٠.

(٣) انظر : الكاساني، البدائع، ج ٧، ص ١٦.

(٤) انظر : الماوردي، الاحكام السلطانية، ص ٢٥٧-٢٥٨.

المطلب الخامس : حق التظلم.

قال تعالى : ﴿ والذين إذا أصابهم البغي هم ينتصرون ﴾ * وجزاء سيئة سيئة مثلها فمن عفا وأصلح فأجره على الله إنه لا يحب الظالمين * ولمن انتصر بعد ظلمه فأولئك ما عليهم من سبيل ﴾^(١).

قد يقع على الموظف ظلم من الإدارة ولذا كان له الحق في التظلم والشكوى لرفع الظلم عنه، وقد أعطاه الإسلام هذا الحق، ولقد احتل هذا الأمر مكاناً بارزاً في المفهوم الإداري الإسلامي منذ بداية تكون الدولة الإسلامية الأولى، فلقد كان الرسول الكريم ﷺ يمارس ويقوم بإنصاف المظلومين سواء أكانوا من عماله أو من بقية أفراد المجتمع، قال ﷺ : « أبها الناس فمن كنت جلدت له ظهراً فهذا ظهري فليستقد منه، ومن كنت شتمت له عرضاً فهذا عرضي فليستقد منه، ومن أخذت له مالاً فهذا مالي فليأخذ منه، ولا يخش الشحنة من قبلي، فإنها ليست من شاني ... الخ »^(٢).

ولقد سلك صحابته - رضوان الله تعالى عليهم - مسلكه في ذلك يتقبلون المظالم من الرعية والعمال ويردون الحقوق لأصحابها حتى تطورت هذه الفكرة إلى أن ظهر ما عرف في التجربة الإدارية في التاريخ الإسلامي بما يعرف بولاية المظالم، ويكون على رأس هذا الجهاز ناظر المظالم. ولقد حدد الماوردي في كتابه (الاحكام السلطانية) اختصاصات ناظر المظالم في :

١- تعدي الولاة على الرعية.

٢- التظلم في أجنور العمال وجباة الأموال.

٣- تصفح أحوال كتاب الدواوين (مراقبة موظفي الدولة).

٤- النظر في تظلم المسترزقة (الموظفين) من نقص أرزاقهم أو تاخرها عنهم.

ومن هنا نلاحظ أن ناظر المظالم يتلقى شكاوى وتظلم الموظفين بحكم كونه يراقب الأجهزة الإدارية، ومن هنا ندرك أن الفكر الإداري في الإسلام يأخذ الشكل الثاني من عمليات المراقبة وهو وجود جهاز مستقل يتولى عملية التحقيق والرقابة وتلقي تظلمات موظفي الدولة^(٣).

(١) سورة الشورى / ٣٩ - ٤١.

(٢) أخرجه الطبري في التاريخ، ج ٢، ص ١٩١.

(٣) الشباني، الخدمة المدنية، ص ٨٩ - ٩٠.

المطلب السادس : حق الانتساب للجمعيات والنقابات .

عندما نستعرض تاريخ تطور الاحكام والمبادئ التي تحكم الوظيفة العامة في دول الحضارة الغربية نجد أن هذه الاحكام والمبادئ إنما استقرت وتوصل إلى إثباتها من خلال امرين : إدراك أهميتها وصحتها للعمل من الناحية الفنية من خلال التجربة العملية المريرة ، أو من خلال ضغط العاملين أنفسهم من خلال تجمعاتهم المختلفة ومنها النقابات واستخدامهم وسائل الضغط المختلفة من إضرابات وغيرها .

فكثير من المفاهيم والمبادئ تم إقرارها أو تغييرها إلى الأحسن من خلال اعتراض العمال وانتقاداتهم للأوضاع السائدة وإنكارهم للظلم الواقع عليهم مما دفع السلطات الحاكمة إلى الاستجابة وتحسين الأوضاع ، وقد كان الاطار التنظيمي الذي يعبرون به عن رفضهم للواقع الظالم هو النقابات ، فالتقابية في جوهرها إذا حركة أمر بالمعروف ونهي عن المنكر حركة حسنة ونصيحة وقول الحق في وجه الظلم ، حركة حرية رأي فيما يتعلق بأوضاع العاملين ، ولا شك أن وجود التقابية بهذا المعنى يشكل ضماناً فاعلة لحقوق العاملين كلما حصل طغيان أو انحراف من السلطة الحاكمة يستهدف الانتقاص من حقوق العاملين .

وإذا كان جوهر التقابية هو انكار الظلم ، وقول الحق ، وحرية الرأي من قبل الرؤوس للرئيس أو من قبل المحكوم للحاكم للمحافظة على الحقوق ، فإن التقابية جزء لا يتجزأ من الإدارة الإسلامية ووظيفتها العامة ، والاسلام عندما أرسى مبادئ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، وقول الحق لا نخشى في الله لومة لائم ، والنصيحة لله ورسوله ولأئمة المسلمين وعامتهم ، وجعلها حقاً وظيفياً لكل أحد من المسلمين كبيراً أو صغيراً وضيعاً أو شريفاً ، مرؤوساً أو رئيساً حاكماً أو محكوماً ، عندما فعل الاسلام ذلك فإنه منح ضماناً مهمة للضعفاء والمرؤوسين وللمحكومين تجاه الأقباء والرؤساء والحكام ، بحيث تحصل المبادرة بالانكار من الأوائل حال حصول الظلم من الأواخر ، وهي الضمانة التي التفتت إليها طبقة العاملين في الوظيفة العامة في الدول الغربية لاحقاً ، واستطاعت بفضلها أن تعدل كثيراً من الاحكام والمبادئ الظالمة للعاملين ، وأن تجني الكثير من الحقوق والضمانات لأفرادها .

ولا يهمنا بعد ذلك الصورة أو التنظيم أو الشكل الذي يأخذه شكل هذا الإنكار نقابياً كان أو غيره .

ولقد عرف في التاريخ الإسلامي ما يشبه التنظيمات النقابية من حيث الوظائف والغايات وإن لم تكن تعرف بالتسمية ذاتها بل كانت تحمل أسماء أخرى أو تعمل على خدمة متسببها تحت لافتات

أخرى ، فهناك نقابة التجار ونقابة الكتاب ... الخ .

ولقد كان لكل مدينة - في العهد العباسي - من المدن التجارية نقابة للتجار ، تشرف على التجارة والتجار ، وتجارب الغش ، وكان يرأس هذه الهيئة أعظم تجار المدينة نفوذاً وشهرة .^(١)

وجاء في رسالة عبد الحميد الكاتب لزملائه الكتاب : « وتحابوا في الله عز وجل - في صناعتهكم ، وتواصوا عليها بالذي هو البق لأهل الفضل والعدل والنبل من سلفكم ، وإن نبا الزمان برجل منكم فاعطفوا عليه وواسوه حتى يرجع إليه حاله ، ويثوب إليه أمره ، وإن أقعد أحداً منكم الكبير عن مكسبه ، ولقاء إخوانه ، فزوروه ، وعظموه ، وشاوروه ، واستظهروا بفضل تجربته وقديم معرفته »^(٢) . مما يشير إلى وجود هذا الفهم المتقدم في ضرورة وجود جمعية أو منظمة أو قل : نقابة تعني بشؤون أفرادها وتقوم على رعاية مصالحهم سواء في فترة قوتهم وإنتاجهم أو في مرحلة ضعفهم وتقاعدهم .

وقد يقال : ما دام الإسلام قد نظم العلاقات بين الموظف والدولة وجعل مبدأ إنكار المنكر والأمر بالمعروف ، ومبدأ النصيح والحسبة قائماً واجباً بقدر الاستطاعة ، فما الحاجة للنقابية كتجمع لأصحاب المهنة الواحدة يدافع عن حقوقهم أن تُمس ؟ ، ويجب على ذلك : ابن خلدون في المقدمة بقوله : « وأكثر الأحكام السلطانية جائرة في الغالب ، إذ العدل المحض إنما هو في الخلافة الشرعية ، وهي قليلة اللبث ، قال عليه السلام : « الخلافة بعدي ثلاثون سنة ، ثم تعود ملكاً عضوضاً » ، فلا بد حينئذ لصاحب المال والثروة الشهيرة في العمران من حامية (نقابة) تذود عنه ، وجاه ينسحب عليه من ذي قرابة للملك أو خالصة له أو عصبية يتحاماها السلطان فيستظل بظلها ، ويرتع في أمنها من طوارق التعدي ، وإن لم يكن له ذلك أصبح نهياً بوجوه التحيلات ، وأسباب الحكام » اهـ^(٣) .

(١) القطب ، نظام الإدارة ، ص ٨٥ .

(٢) ابن خلدون ، المقدمة ص ١٩٦ - ١٩٧ .

(٣) المرجع السابق .

المطلب السابع : ألا يكلف بما لا يطاق .

إن الأصل في هذا الحق للموظف تابع من قوله سبحانه وتعالى : ﴿ لا يكلف الله نفساً إلا وسعها ﴾^(١) ، وقوله ﷺ : « إكلفوا من العمل ما تطيقون »^(٢) ، وذلك لأن تكليف الإنسان بما لا يطيق فيه إضعاف لقابليته الإنتاجية مما يعود بالضرر عليه وعلى صاحب العمل ، ولذلك حتى لو أراد الموظف حمل ما لا يطيق من الأعمال وجب منعه من ذلك ، فمن حق الموظف على الإدارة ألا تجازف به ، وألا تسمح له أن يجازف بنفسه لأن كليهما إضرار به وبالعامل ، وقد قال عمر لمؤذن تكلف دفع الأذان بأكثر من طاقته : « لقد خشيت أن ينشق مريطاؤك »^(٣) .

وقال عمر مخاطباً أمراءه وعماله في كيف يتعاملون مع مرؤوسيهم والناس : « وقتلوا بهم الكفار طاقتهم ، فإذا رأيتم بهم كلالاً فكفروا عن ذلك ، فإن ذلك أبلغ من جهاد عدوكم »^(٤) . وكما أن التكليف بما يفوق القدرة والكفاءة هو تكليف بما لا يُطاق فإن وضع الموظف في وظيفة دون قدراته وكفاءته هو تكليف بما لا يطاق أيضاً ، فإذا كانت الوظيفة دون قدراته فقد أهنته وأذلته ، وإن كانت أكبر فقد أعجزته وأحبطته . جاء في وصية هارون الرشيد لأبي يوسف - الفقيه الحنفي - : « وإذا أولاك السلطان عملاً لا يصلح لك فلا تقبل ذلك منه ألا بعد أن تعلم أنه إنما يوليئك ذلك لعلمك »^(٥) .

إن تكليف الموظف بأقل مما يطيق من حيث كم العمل ووقته يؤدي إلى نشوء ما يُعرف في علم الإدارة اليوم « بالبطالة المقنعة » ، حيث يكون عدد العاملين أكبر بكثير من حجم العمل المطلوب إنجازها ، فيظل القسم الأكبر منهم بلا عمل حقيقة ، أو تتضاءل حصة أحدهم من العمل بحيث يظل غالب يومه من غير عمل ، وقد تكلم الماوردي عن هذه القضية ، وحذر منها الإدارة أيما تحذير لنتائجها الخطيرة على الإدارة والإنتاج حيث يقول : « اقتصر من الأعوان بحسب حاجتك إليهم ولا تستكثر منهم لتكثر بهم ، فلن يخلو الإستكثار من تنافر يقع به الخلل ، أو اتفاق يستاكل به العمل ، وليكن أعوانك وفق عملك ، فإنه أنظم للشمل وأجمع للعمل ، وأبلغ للإجتهد ، وأبعث على النصح »^(٦) . وقال : « إن يكن الشغل مجهداً ، فإن الفراغ مفسدة »^(٧) .

(١) سورة البقرة / ٢٨٦ .

(٢) أخرجه أحمد في مسنده ، ج ٢ ، ص ٣١ .

(٣) القرطبي ، الجامع ، ج ١٤ ، ص ٧١ - والمريضاء : ما بين السرة إلى العانة .

(٤) أبو يوسف ، الخراج ، ص ١١٨ .

(٥) ابن نجيم ، الأشباه والنظائر ، ج ٤ ، ص ٣١٥ .

(٦) الماوردي ، قوانين الوزارة ، ١٤٣ - ١٤٤ .

(٧) المرجع السابق ، ص ١٤٥ .

إنَّ ما يرصده الماوردي هنا من نتائج أخرى سوى البطالة المقنعة وإهدار الموارد في غير حاجة في قوله : « فإنه أبلغ للإجتهاد ، وأبعث عن النصيح » هو عين ما ترصده البحوث الإدارية الحديثة من عيوب تكليف الموظف بمهام أقل من قدرته ولا تستوعب كافة جهوده ولا ترضى طموحاته ، حيث تشير هذه البحوث إلى أنَّ ذلك يؤدي إلى سلبية الموظف ، وانخفاض إنتاجيته ، وروتينية آدائه ، واختفاء الإبداع والابتكار من العاملين .

فعلى الإدارة أن تهتم بتنوعية الأعمال والوظائف مثل "إغناء الوظيفة" والذي يقصد به : أن يكون في الوظائف نوع من التحدي الذي يولد في الموظف أو العامل شعوراً بقيمة ما يعمل وما ينتج ، ويوفر له الفرص للنمو والتطور .

واغناء الوظيفة يعني : زيادة مسؤوليات الوظيفة وأهمية القرارات التي يتخذها الموظف ، فهي تحسِّن مستوى الوظيفة عمودياً ، وهي بهذا المعنى تختلف عن مجرد زيادة الأعباء الوظيفية بشكل أفقي لأن الزيادة الكمية تعني إثقال العامل بمزيد من الأعمال مما يسبب له الإرهاق .^(١)

كما يرصد الماوردي أيضاً نتائج أخرى وهي أن العامل إذا لم يملاً وقته بالعمل لمصلحة التنظيم فإنه سيملؤه بالعمل ضد مصلحة التنظيم ، فإن الفراغ مفسدة حيث سيؤدي الفراغ إلى اتصالات لا رسمية زائدة عن الحد الصحي للتنظيم ، ويهيئ المجال للشللية وتفشي الصراعات ، وبالمحصلة تبديد الطاقات عن أن تستثمر فيما أعدت له من تحقيق أهداف التنظيم .

أما ما يطبقه الموظف ويقدر عليه من الأعمال فيجوز تكليفه به ، وإن كان فيما يشق عليه وتكرهه نفسه ، فإنَّ في التكليف دوماً مشقه ، لأن النفوس تميل إلى الراحة والدعة ، فما دام التكليف في دائرة الممكن ، وليس فوق الطاقة ويقصد من ورائه المصلحة العامة ، لا الإضرار بالمكلف فلا بأس من التكليف به ، وعلى الموظف الطاعة والامتثال ، قال - ﷺ - « عليك السمع والطاعة في عسرك ويسرك ، ومنشطك ومكرهك ، وأثرة عليك »^(٢) .

قال النووي : « قال العلماء معناه : تجب طاعة ولاة الأمور فيما يشق وتكرهه النفوس وغيره مما ليس بمعصية ، فإن كان لمعصية فلا سمع ولا طاعة » اهـ^(٣) .

(١) القريوتي ، المفاهيم الحديثة في الإدارة ، ص ٢٠٨ .

(٢) أخرجه مسلم في صحيحه ، ج ١٢ ، ص ٢٢٤ .

(٣) النووي ، شرح مسلم ، ج ١٢ ، ص ٢٢٤ .

المبحث الثاني

واجبات الموظف العام

واجبات الموظف العام غير منحصرة ، فكل ما تكلفه به الإدارة العامة من مهمات وما تلزمه به من تصرفات تعود إلى مصلحة العمل ولا تخالف الشرع فهي واجبة عليه يلزمه أداؤها ، ومع ذلك يمكن تحديد بعض هذه الواجبات التي لا يتصور من الإدارة إلا أن تكلف الموظف بها ويعرضها الباحث في المطالب التالية :

المطلب الأول : التفرغ للعمل الوظيفي .

المطلب الثاني : احترام الشرعية والقانونية .

المطلب الثالث : طاعة الرؤساء

المطلب الرابع : التجرد والاستقامة .

المطلب الخامس : الولاء والإخلاص .

المطلب السادس : المحافظة على كرامة الوظيفة .

المطلب السابع : إتقان العمل .

المطلب الثامن : كتمان أسرار الوظيفة .

المطلب الأول : التفرغ للعمل الوظيفي .

إن الإسلام ينظر إلى عمل الدولة كواجب إجتماعي، وليس كحق من حقوق الفرد، وعندما يعمل للدولة فإن صيغة العقد هي التي تحدد هذه العلاقة، لذا فإنه حينما تحدد الدولة ساعات محددة للعمل مقابل الراتب الذي تمنحه له، فإن له الحق أن يستثمر وقته في أي عمل من الأعمال بما فيها التجارة^(١).

وهذا - كقاعدة عامة - فالإسلام بناءً على هذه القاعدة لا يمنع الموظف العام من استغلال وقته بعد أداء الوظيفة العامة في القيام بأعمال أخرى، ولكن ذلك مشروط بالألا يترتب عليه تعطيل للوظيفة الأصلية، أو تقصير وإهمال فيها.

غير أن هناك استثناءات مفادها منع شاغلي بعض الوظائف العامة من القيام بأي عمل آخر قد يتعارض مع وظائفهم، ومرجع ذلك حتى يبقى الموظف بعيداً عن مواطن الشبهات، وحتى لا يتهم باستغلال وظيفته العامة لصالح عمله الخاص، أو الحصول على ثراء غير مشروع^(٢)، ومن هذه الوظائف المستثناءة، وظائف الحكام والولاة، حيث يجب على كل من يشغل مثل هذه الوظائف أن يتفرغ لها، فلا يجوز له الاشتغال بالتجارة أو غيرها من أنواع المعاملات، حتى لا تشغله هذه الأمور عن تدبير شؤون الرعية.

ولقد حفل التاريخ الإسلامي بشواهد عديدة على منع أصحاب هذه الوظائف من الجمع بينها وبين أعمالهم الخاصة منها أنه حين استُخلف أبو بكر الصديق رضي الله عنه على أمر المسلمين أصبح غادياً إلى السوق معه ثياب يتجر بها - فقد كانت حرفته العادية - فلقيه عمر بن الخطاب وأبو عبيدة بن الجراح - رضي الله عنهما - فقال عمر : « كيف تصنع هذا وقد وليت أمر المسلمين » . فقال أبو بكر : « ومن أين أطعم أهلي ؟ ! » ، قالوا : « نفرض لك »^(٣).

وقد أصبح هذا المبدأ قاعدة مضطردة في صدر الإسلام، فلا يجوز للخليفة ممارسة أي عمل آخر حتى يتفرغ لأداء مهامه، ويعطي للرعية حقها، ولهذا نجد عمر بن الخطاب رضي الله عنه يكتب إلى عماله : « إن تجارة الأمير في أمارته خسارة »^(٤).

(١) الشباني، الخدمة المدنية، ص ٧٨.

(٢) جعفر، المبادئ الأساسية، ص ٣٩، بتصرف.

(٣)، (٤) جعفر، المبادئ الأساسية، ٣٩-٤٠.

المطلب الثاني : احترام الشرعية والقانونية .

قال تعالى : ﴿ ثم جعلناك على شريعة من الأمر فاتبعها ولا تتبع أهواء الذين لا يعلمون ﴾^(١) .
المجتمع المسلم مجتمع عقائدي والفرد ما هو إلا لبنة في هذا المجتمع ، فالإطار العام الذي تدور حوله مسئولية الفرد هو الالتزام بأحكام الشريعة وتنفيذها . والموظف ما هو إلا فرد يقوم بعمل لصالح المجتمع المسلم ، في منظمة أقامها هذا المجتمع لرعاية مصالحه ، ولذا فإن من أول واجباته المساهمة في تنفيذ أحكام الشريعة ، بحراسة أحكامها وعدم الالتزام بأحكام تخالف الأحكام المقررة التي نص عليها القرآن والسنة أو الإجماع أو القياس ، لكن هذا لا يعني أن يستخدم الفرد هذا الواجب للإساءة إلى الجهاز الوظيفي الذي يعمل فيه .

فليس لكل فرد حق تفسير الشريعة في الحالات القابلة للاجتهاد ، وإنما يلتزم بالنصوص الصريحة التي لا خلاف عليها وغير قابلة للتفسير أو الرجوع إلى أهل العلم ، ومن هنا فإن الأمر متروك لمن لديه القدرة على الفهم والاستنباط والاجتهاد ، وعلى الفرد التسليم بما يقرره هؤلاء كتسليمه للنصوص الصريحة والواردة في القرآن ، إلا أن تكون مخالفة بشكل لا يقبل الجدل لأحكام الشريعة القطعية .

ولقد كان ديدن عمال الإدارة الإسلامية ومنهجهم إحترام القانونية والشرعية في عملهم ، فإذا كان عند أحدهم علم في القضية المطروحة أمامه ، ويملك الصلاحية ، أو الإذن من الرئيس بالتصرف فيها تصرف ، أما إذا أشكل عليه أمرها قانوناً أو علماً ، أو لم يكن يملك الإذن والصلاحية في التصرف والتعاون معها - وإن كان على علم بأمرها - توقف ورفع الأمر إلى من هو أكثر منه علماً ، أو استأذن الرئيس للتصرف .

وقد كان ولاء الأمر يطلبون من الرؤوسين ذلك وينبهون عليه ، بل إن ذلك مما يغرسه الإسلام في نفوس أتباعه ويرببهم عليه ، فالمسلم من حيث التنشئة العقائدية والثقافية ، شخص قانوني في تصرفاته ، ملتزم منضبط ، فهو مأمور بالإتباع لا بالإبتداع .

عن طلحة عن معدان العمري قال : خطبنا عمر رضي الله عنه فقال : « أيها الناس إني أشهدكم على أمراء الأمصار أنني لم أبعثهم إلا ليفقهوا الناس في دينهم ويقسموا عليهم فيأهم ، ويحكموا بينهم ، فإن أشكل عليهم شيء رفعوه إلي »^(٢) .

(١) سورة المجاثية / ١٨ .

(٢) أبو يوسف ، الخراج ، ص ١١٨ .

وقال أبو يوسف - في رده على هارون الرشيد :- « وتقدم إلى من وليت إلا يكون عسوفاً لاهل عمله وأن تكون جبايته للخراج كما يرسم له، وترك الابتداع فيما يعاملهم به »^(١).

وقال في موضع آخر : « وأن يمتثلوا ما رسمناه لهم، ثم تنفقد بعد أمرهم، وما يعاملون به من يمر به، وهل يجاوزون ما قد أمروا به؟ فإن كانوا قد فعلوا ذلك عزلت وعاقبت وإن كانوا قد انتهوا إلى ما أمروا به ... أثبتهم على ذلك الأمر وأحسن إليهم »^(٢).

والتزام الموظف بالقانونية والشرعية، ومن خلفه الإدارة هو الأساس الذي يبنى عليه طاعة رؤوسه له، وتعاون الجمهور معه ومع الإدارة، لأن الطاعة للرئيس من قبل الرؤوسين والجمهور إنما تكون في المعروف، لأنها في الحقيقة طاعة لله، فما كان مشروعاً وقانونياً من التصرفات والأوامر كان واجب الطاعة والمعاونة عليه من قبل الرؤوسين والجمهور، لأنه طاعة لأمر الله، ومعاونة على إقامة أمر الله في حقيقة الأمر، وما ليس كذلك فلا تجوز طاعته ولا المعاونة في إقامته.

وقد عرفت الإدارة الإسلامية منذ عهودها الأولى تحديد الصلاحيات والواجبات والإختصاصات لكل وظيفة بما لا يتداخل مع الوظائف الأخرى، وعرفت وجوب الإلتزام، والوقوف عند حد هذه الصلاحيات والواجبات، ونعتت الخروج عليها بعدم الجواز وعدم المشروعية.

قال ابن القيم : « كل ولي أمر بفعل ما فوض إليه، فكما أن والي الصدقات يملك من القبض والصرف ما لا يملكه والي الخراج وعكسه، كذلك والي الحرب ووالي الحكم، يفعل كل منهما ما اقتضته ولايته الشرعية، مع رعاية العدل والتقيد بالشرعية »^(٣).

(١) المرجع السابق، ص ١٠٧.

(٢) المرجع السابق ص ١٣٢.

(٣) ابن القيم، الطرق الحكمية، ص ١١٨.

المطلب الثالث : طاعة الرؤساء^(١)

قال تعالى : ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ ﴾^(٢) .

وأولوا الأمر لفظ عام يشمل جميع المسؤولين سواء الحكام ورؤساء الإدارات بمختلف مراتبهم .

والحديث الذي هو المصدر الثاني من مصادر التشريع في الإسلام يؤكد ذلك ، فيقول الرسول عليه الصلاة والسلام : « على المرء المسلم السمع والطاعة فيما أحب وكره إلا أن يؤمر بمعصية »^(٣) . إن الطاعة هنا مرتبطة برباط الدستور العام وهو الشريعة الإسلامية ، لكن لا يجوز للموظف عدم تنفيذ الأوامر والتعليمات المرسلة له بحجة عدم موافقتها للشريعة ، لأن التعليمات قد لا تكون مرغوبة من الجميع ، ولذا فإن هوى النفس لا يمكن اعتباره ميزاناً للطاعة ، فما أحبه الموظف سارع إلى طاعته ، وما كرهه تباطأ في طاعته أو عصاه ، لكن المقياس بعدم الطاعة هو ما كان أمراً لمعصية الله بحيث يخالف تعاليم الدين الصريحة والتي يجب علمها من جميع أفراد المسلمين بحكم ارتباطها المباشر بحياتهم اليومية . ولذا فإن ابن كثير يحدد مفهوم عدم الطاعة في تفسيره للآية الكريمة ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ ﴾ بقوله : « أي فيما أمروكم به من طاعة الله لا في معصية الله لأنه لا طاعة لمخلوق في معصية الله »^(٤) ويؤيد ذلك في الآية الكريمة ﴿ يَا أَيُّهَا النَّبِيُّ إِذَا جَاءَكَ الْمُؤْمِنَاتُ يَبَايِعْنَكَ عَلَى أَنْ لَا يُشْرِكْنَ بِاللَّهِ شَيْئاً وَلَا يَسْرِقْنَ وَلَا يَزْنِينَ وَلَا يَقْتُلْنَ أَوْلَادَهُنَّ وَلَا يَأْتِينَ بِبَهْتَانٍ يَفْتَرِينَهُ بَيْنَ أَيْدِيهِنَّ وَأَرْجُلِهِنَّ وَلَا يَعْصِيَنَّكَ فِي مَعْرُوفٍ ، فَبَايِعْنَهُنَّ وَاسْتَغْفِرْ لَهُنَّ اللَّهُ إِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَحِيمٌ ﴾^(٥) فقولته تعالى ﴿ وَلَا يَعْصِيَنَّكَ فِي مَعْرُوفٍ ﴾ يدل على أن الطاعة لا تكون في معصية الله ومعصية أوامر الله الواضحة التي لا لبس فيها . وينتج من هذا المفهوم حول الولاء والطاعة وتنفيذ الأوامر خلق إطار للالتزام بالتشريع الإسلامي وبالتعاليم التي رسمها القرآن ، كما يخلق لدى الفرد المسلم التصرف السليم وعدم الطاعة العمياء ، كما يجنب المنظمة الإدارية الوقوع في الأخطاء نتيجة للطاعة العمياء . ويشير إلى هذا المفهوم ما ورد في صحيح البخاري : « أن النبي ﷺ بعث سرية وأمر عليهم رجلاً من الأنصار وأمرهم أن يطيعوه فغضب عليهم وأمرهم بجمع الخطب فأوقدها ناراً ثم أمرهم بدخولها فأبوا فلما ذكروا ذلك للنبي ﷺ قال لو دخلوها ما خرجوا منها أبداً ، إنما الطاعة في المعروف »^(٦) .

(١) الشباني ، الخدمة المدنية ، ص ٦١ - ٦٣ .

(٢) سورة النساء / ٩٥ .

(٣) أخرجه أحمد في مسنده ، ج ٢ ، ص ١٧ .

(٤) ابن كثير ، التفسير ، ج ١ ، ص ٥١٨ .

(٥) سورة الممتحنة / ١٢ .

(٦) أخرجه أحمد في مسنده ، ج ١ ، ص ٨٢ .

لذا فإن الإسلام يحرص على تربية المسلم الذي يعرف حدود الطاعة الواجب الالتزام بها والأوامر التي يجب عدم طاعتها . فالإسلام يهدف إلى إيجاد الفرد الواعي المستول الذي يشعر بمسئوليته ، والشجاع الذي لا يخاف ، والذي يستطيع أن ينقذ المنظمة من الخطأ ويحررها من البيروقراطية المتحكمة والقرآن يعيب على تلك الفئة من الناس التي تسلم قيادها لمن يحكمها بدون تمييز، وتسير الآية الكريمة إلى ذلك ﴿ وقالوا ربنا إنا أطعنا سادتنا وكبراءنا فأضلونا السبيل ، ربنا آتهم ضعفين من العذاب والعنهم لعنا كبيرا ﴾^(١) .

إن الإطار الذي يمكن للموظف الخروج فيه على مفهوم الطاعة ، هو ما أشار إليه القرآن الكريم بقوله تعالى ﴿ ولا تطيعوا أمر المسرفين . الذين يفسدون في الأرض ولا يصلحون ﴾^(٢) فالإصلاح والإفساد هما المعيار للطاعة وعدم الطاعة .

وبهذا المقياس المحدد للطاعة وتنفيذ الأوامر توجد خدمة مدنية سليمة ، تلعب دوراً مهماً في التنمية الاقتصادية والاجتماعية وخلق المجتمع الفاضل المتعاون .

(١) سورة الاحزاب / ٦٧ - ٦٨

(٢) سورة الشعراء / ١٥١ - ١٥٢ .

المطلب الرابع : التجرد والاستقامة .

قال تعالى : ﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تَزِدُوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ﴾ ^(١) .

إن من الأمانة عدم استغلال الوظيفة للمصالح الخاصة ، لأن ذلك يعتبر خيانة للعمل الذي أوكل إليه ، وخيانة لأمانته . قال تعالى : ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ﴾ ^(٢) .

وإن الإسلام مهتم بالاستقامة ، ويعتبر الأمانة عنصراً أساسياً في اختيار الموظفين بجانب اهتمامه بخلق الوازع الذاتي لدى الموظف ، ومعالجة الانحرافات بشكل علني ، ومثال ذلك قصة ابن اللبينة الذي قال حين جاء بأموال الزكاة والصدقات : « هذا لكم وهذا أهدي إليّ » فقال رسول الله ﷺ : « ما بال الرجل نستعمله على العمل مما ولانا الله فيقول : هذا لكم وهذا أهدي إليّ » ، أفلا قعد في بيت أبيه وأمه ، فينظر أيهدى إليه أم لا والذي نفسي بيده لا يأخذ منه شيئاً إلا جاء به يوم القيامة يحمله على رقبتة ، إن كان بغير له رغاء ، أو بقرة لها خوار ، أو شاة تثنغوا » .

قال راوي الحديث : ثم رفع يديه حتى رأينا عثرتي إبطيه وقال : « اللهم هل بلغت ، اللهم هل بلغت ثلاثاً » ^(٣) .

حيث كانت هذه صورة من صور الإستغلال المقنوت شرعاً للمنصب ، بمحاولة الإستفادة المادية للموظف أثناء وجوده على رأس عمله ، حتى ولو لم يكن رشوه بمعنى أن تقديم الهدية لم يتحقق إلا مع الوظيفة ، وزوال الوظيفة زوال للهدية .

على أن المطلوب ممن يتولى وظيفة عامة ، أن تتوفر له الاستقامة والنزاهة ، على غرار ما نقرأ وما اشتهر عن الخليفة الراشد الخامس عمر بن عبد العزيز - رضي الله عنه - من حفاظه على المال العام .

روي أنه كان ينظر ليلاً في أمور الرعية على ضوء أنسراج ، فجاء غلام له ، فحدثه في سبب كان يتعلق ببيته ، فقال للغلام : انتظر ريثما أطفئ السراج لأن دهنه من بيت مال المسلمين وأشعل السراج الآخر لأن دهنه من بيتي فلا يجوز استعمال سراج بيت المال إلا في أشغال المسلمين ^(٤) .

(١) سورة النساء / ٥٨ .

(٢) سورة الأنفال / ٢٧ .

(٣) أخرجه مسلم ، ج ١٢ ، ص ٢٢٠ .

(٤) الغزالي ، التبر المسبوق ، ص ٦٢ .

وإن من التجرد والاستقامة والنزاهة ، تطبيق مبدأ المساواة بين أفراد الرعية من الانتفاع بخدمات المرفق العام - طالما أن مراكزهم القانونية متماثلة ، وينطبق عليهم شروط هذا الانتفاع - ، وعدم استغلال الوظيفة لتقديم المنفعة لبعض الناس وتفضيلهم على الآخرين ، وقد شدّد رسول الله ﷺ النكير على من فعل ذلك بقوله : « من وليّ من أمر المسلمين شيئاً ، فولى رجلاً وهو يجد من هو أصلح للمسلمين منه فقد خان الله ورسوله » (١) .

ولقد شهد التاريخ الإسلامي في عهد عمر رضي الله عنه كثيراً من مصادرة الأموال ، عندما تأكد عمر أو اشتبه من استغلال العاملين لمناصبهم ، كما أنه أوجد جهازاً للرقابة مهمته استقصاء الحقائق بدون علم الولاة أو الحكام - كل ذلك ضماناً لاستقامة الولاة والحكام ونزاهتهم في ممارسة وظائفهم .

(١) أخرجه الحاكم في المستدرک ، ج ٤ ، ص ٩٣ .

المطلب الخامس : الولاء والإخلاص .

إن الإسلام بحكم كونه نظاماً شاملاً يمثل منهج حياة ، ويتطلب وجود حكومة ملتزمة بالأيديولوجية الإسلامية، والفرد هو لبنة من لبنات المجتمع سواء أكان موظفاً في الحكومة أو مواطناً، فعليه واجب الولاء للعقيدة الإسلامية، والعمل على تطبيقها ^(١) ، والقرآن الكريم يؤكد هذا المعنى في قوله تعالى : ﴿ ولا تطيعوا أمر المفسدين * الذين يفسدون في الأرض ولا يصلحون ﴾ ^(٢) والرسول - ﷺ - يحدد نطاق الطاعة في قوله : « إنما الطاعة في المعروف » ^(٣) ، وفي المجال التطبيقي يقول الخليفة الراشد أبو بكر الصديق رضي الله عنه في إحدى خطبه : « اطيعوني ما أطعت الله فيكم ، فإن عصية فلا طاعة لي عليكم » ^(٤) .

وعليه فإنه من الولاء طاعة السلطة الإسلامية القائمة، أو الحكومة الإسلامية، ما دامت سياساتها العامة تجسيدا للأهداف الإسلامية، هذا الولاء للحكومة أو السلطة القائمة، والالتزام بتنفيذ سياساتها العامة، مع الاحتفاظ بالحق في الانتقاد أو النصيحة، لا يتعارض مع الولاء للأمة أو الدولة .

ولا يقدح في المسلم - موظفاً كان أو مواطناً - ولاؤه للحكومة التي تأتي من بعدها ... وهكذا، ما دام وراء ذلك كله الولاء للأمة والدولة الإسلامية، وما دامت سياسات الحكومات المتعاقبة، اجتهادات مصلحية - وإن كانت مختلفة - لتحقيق الأهداف العامة للأمة والدولة ، وما دامت هذه الاجتهادات جميعها شرعية تستهدف نصرة الدين وتستمد منه وجودها وشرعيتها .

لكن إذا لم يستطع الموظف - خاصة من أصحاب المناصب الإدارية العليا - أن يلتزم بهذا الولاء - أو على الأقل بالحيادية - ولم يكن مقتنعاً بالسياسة الجديدة، فيجب على الحكومة أو الإدارة، أن تقوم بتنحيته عن منصبه الذي هو فيه إلى غيره، لأنه سيكون عنصراً معوقاً لتنفيذ هذه السياسة، ولقد نحى النبي ﷺ سعد بن عباد عن القيادة يوم فتح مكة، لعدم قناعة سعد بسياسة الفتح من غير قتال ، وسلم القيادة لابنه .

وبالمقابل لو علمت الإدارة من موظف تحمسه واقتناعه الشديد بسياساتها العامة، في مجال من المجالات، فلا بأس من أن تستعين به لتنفيذها، كما فعل النبي ﷺ حين ولي أسامة بن زيد على الجيش

(١) الشباني ، الخدمة المدنية ، ص ٨٤ .

(٢) سورة الشعراء / ١٥١ - ١٥٢ .

(٣) أخرجه أحمد في مسنده ، ج ١ ، ص ٨٢ .

(٤) صفوت ، جمهرة خطب العرب ، ج ١ ، ص ١٨٠ .

الذي بعثه لقتال الروم، حيث راعى النبي ﷺ ما بين أسامة والروم من ثار لقتلهم أباه زيداً في مؤته.

وعلاوة الولاء والإخلاص، الجد والتفاني في العمل، قال الماوردي في مواصفات وزير التفويض والتنفيذ - وبالمحصلة كل موظف عام - : « أن يكون باعباء الوزارة ناهضاً، وفي مصالح المملكة راكضاً، يقدم حظ الملك على حظ نفسه، ويعلم أن صلاحه مقترن بصلاحه... وأن يكون على الكد والتعب قادراً، وفي السخط والرضا صابراً... وليتوصل إلى راحته بالتعب، وإلى دعوته بالنصب.... وأن يخلص نيته في طاعته، ويكون سره كعلانيته »^(١).

(١) الماوردي، قوانين الوزارة، ص ١٣٦-١٣٧ بتصرف.

المطلب السادس : المحافظة على كرامة الوظيفة .

تستدعي الوظيفة العامة من صاحبها أن يكون محافظاً على كرامة الوظيفة بمعنى أن يكون متحلياً بالمروءة، ومن ذلك أن يكون وقوراً ذا سمعة حسنة، وسلوك طيب تجاه رؤسائه ومرؤوسيه، وأن يكون جاداً صادقاً، ومتحمساً مخلصاً في أداء واجباته .

والإسلام حريص على أن يتحلى أتباعه - موظفون وغير موظفين - بالأخلاق الكريمة . ولقد كان من أهم غايات الشعائر التعبدية في الإسلام، التربية الأخلاقية، وتقويم السلوك لدى المسلم . قال تعالى : ﴿ إِنَّ الصَّلَاةَ تَنْهَى عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ ﴾^(١) وقال : ﴿ خذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا ﴾^(٢) .

ومن المحافظة على كرامة الوظيفة تجنب مواطن الشبهات، لأن من لم يتق الشبهة في كسبه وعيشه فإنه يعرض نفسه للطعن قال ﷺ : « الحلال بين والحرام بين وبينهما أمور مشبهات لا يعلمهن كثير من الناس، فمن اتقى الشبهات فقد استبرأ لدينه وعرضه »^(٣) .

ومن مواصفات الموظف العام ما ذكره السقطي في كتابه - آداب الحسبة - أنه « يجب أن يكون من ولي النظر في الحسبة فقيهاً في الدين، قائماً مع الحق ، نزيه النفس ، عالي الهمة ، معلوم العدالة، ذا أناة وحلم، عارفاً بجزيئات الأمور، وسياسة الجمهور، لا يستخفه طمع، ولا تلحقه هراة ، ولا تأخذه في الله لومة لائم، مع مهابة تمنع من الإدلال عليه، وترهب الجاني لديه »^(٤) .

وقال الماوردي في معرض كلامه على الشروط التي ينبغي توافرها في القاضي : « والشرط الخامس : العدالة ، وهي معتبرة في كل ولاية ، والعدالة أن يكون صادق اللهجة ، ظاهر الأمانة ، عفيفاً عن المحارم ، متوقفاً بالمآثم ، بعيداً عن الريب، مأموناً في الرضا والغضب، مستعملاً لمروءة مثله في دينه ودنياه، فإذا تكاملت فيه، فهي العدالة التي تجوز بها شهادته، وتصح معها ولايته »^(٥) .

ومن ذلك أيضاً ، ما ذكره ابن عابدين من شروط القاضي : « ولا يمزج في مجلس الحكم مطلقاً ، ولو لغيرهما - الخصمين - لذهابه بمهابة »^(٦) .

(١) سورة العنكبوت / ٤٥ .

(٢) سورة التوبة / ١٠٣ .

(٣) أخرجه البخاري في كتاب الإيمان، ج ١ ، ص ١٢٦ .

(٤) الشباني، الخدمة المدنية ، ص ٨٢ .

(٥) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٨٤ .

(٦) ابن عابدين، الحاشية، ج ٥ ، ص ٢٧٥ .

ومن رعاية شرف الوظيفة وكرامتها الاهتمام بالهيئة العامة لباساً ونظافة، إلا إذا حالت طبيعة العمل دون ذلك، فلكل عمل عرفه وهيئته .

قال الماوردي : « وليعوض - الوزير - عنها بنظافة لباسه وجسده من غير تصنع ، فإن النظافة من المروءة ، والتصنع للنساء ، ليكن بالسلامة محفوفاً ، وبالحشمة ملحوظاً » (١) .

وقال : « ولا تعباً بمن لا يحافظ على المروءة ، فقل ما تجد فيه خيراً ، لزهده في صيانة نفسه ، وميله إلى خمول القدر ، وبعيداً ممن اسقط حق نفسه أن يقوم بحق غيره ، وصعباً على من ألف إسقاط التكلف أن يحول عنه ... » (٢) .

(١) الماوردي ، قوانين الوزارة ، ص ١٣٩ .

(٢) المرجع السابق ، ص ١٤٢ .

المطلب السابع : إتقان العمل .

يعتبر قبول الشخص القيام بالعمل التزاماً بتنفيذ العمل ، ولذا فإن الموظف ملزم بإيفاء الشروط التي تحدد واجبات ومسؤوليات العمل المنوط به ، لأن طبيعة العلاقة بين الموظف والدولة هي طبيعة تعاقدية . والإسلام يلزم الموظف بتنفيذ العقد بينه وبين الدولة ، قال تعالى : ﴿ وَأَوْفُوا بِالْعَهْدِ إِنَّ الْعَهْدَ كَانَ مَسْئُولاً ﴾^(١) .

وليس المطلوب من الموظف مجرد القيام بالعمل فقط ، فلا يقبل منه إلا أن يكون متقناً ، فعليه أن يؤدي عملاً متقناً بكل ما أوتي من طاقات وإمكانات ، والله سبحانه وتعالى - يحب من عبده إتقان العمل ، لأن ذلك علامة الإخلاص والحفاظ على الأمانة ، قال ﷺ : « إن الله يحب من العبد إذا عمل عملاً أن يتقنه » ، وقال تعالى : ﴿ إِنْ أَنْتُمْ تَحِبُّونَ اللَّهَ فَاتَّبِعُونِي يُحْبِبْكُمُ اللَّهُ وَيَغْفِرْ لَكُمْ ذُنُوبَكُمْ وَاللَّهُ غَفُورٌ رَحِيمٌ ﴾^(٢) .

وإن الإسلام قد اهتم بإتقان العمل حتى جعله قيمة عليا يسعى المسلم إلى تحقيقها ، فعند إجادة العمل ، والإتيان بأحسن المقدور عليه منه اقترباً من الخالق سبحانه ، واقتداء به ، لأنه كما أخبر عن نفسه : « أحسن الخالقين » و « أسرع الحاسبين » و « خير الرازقين » و « أرحم الراحمين » الخ ، فمن نزع إلى الأحسن في عمله فإنما ينزع إلى خالقه ويقترب منه .

كما نبه الإسلام أتباعه إلى أن نتيجة العمل الصالح تعود على صاحبها كما في قوله تعالى : ﴿ وَمَا تَقْدُمُوا لَأَنْفُسِكُمْ مِنْ خَيْرٍ تَجِدُوهُ عِنْدَ اللَّهِ ، إِنْ أَنْتُمْ بِمَا تَعْمَلُونَ بَصِيرِينَ ﴾^(٣) .

فإذا علم المسلم أن العمل الصالح الذي يقوم به إنما يقدمه لنفسه ، فهو محسوب عليه ، مسجل باسمه ، يمثل قيمته ، وعنوانه ، ومصيره في الآخرة ، فيمقدار ما يكون هذا العمل جيداً متقناً مستكماً شروط الصحة والكمال ، بمقدار ما يكون مقبولاً ، مجازى عليه أحسن الجزاء ، وهذا الأمر لا شك يدفع المسلم إلى إتقان عمله ، وصبغه بصفة الخير والصلاح ، أينما كان في وظيفة عامة أو خاصة ، قال علي بن أبي طالب رضي الله عنه : « قيمة كل امرئ ما يحسن » .

(١) سورة الإسراء / ٣٤ .

(٢) سورة النساء / ٥٨ .

(٣) سورة البقرة / ١١٠ .

المطلب الثامن : كتمان أسرار العمل.

نهى الإسلام بصفة عامة عن إفشاء الأسرار لما فيه من ضرر بالنسبة لمن يخصصهم السر، وقد حافظ صحابة وأهل رسول الله ﷺ على أسرارهم. فعن أبي بكر الصديق رضي الله عنه قال : « فلم أكن لأفشي سر رسول الله ﷺ » (١). وعن فاطمة بنت الرسول الكريم قالت : « ما كنت أفشي سر رسول الله ﷺ » (٢)، وعن عبد الله بن جعفر رضي الله عنهم قال : « أردفني رسول الله ﷺ ذات يوم خلفه ، فاسر إليّ حديثاً لا أحدث به أحداً من الناس » (٣).

وإذا كان الإسلام قد نهى بصفة عامة عن إفشاء الأسرار فقد تأكد هذا المعنى بصورة واضحة بالنسبة لعمال الدولة خاصة في حالة الحرب .

ومن أوضح الأمثلة على ما تقدم الحادث الشهير لحاطب بن أبي بلتعة، والذي يتلخص في أن حاطباً كان من المهاجرين من أهل مكة وله فيها أموال وبنون، وحين عزم الرسول ﷺ على فتح مكة بعد أن نقض أهلها العهد بدأ بتجهيز الجيش لغزوهم وقال : « اللهم غم عليهم خبرنا » ، وذلك حتى تكون الغزوة مفاجأة لهم، غير أن حاطباً كتب لأهل مكة وأخبرهم بما عزم عليه الرسول الكريم ، وأرسل كتابه مع امرأة من قريش ، ولكن المولى سبحانه وتعالى أطلع نبيه على ذلك، فأرسل في أثر المرأة وأخذ منها كتاب حاطب، حينئذ دعاه الرسول وقال له : ما هذا يا بلتعة ؟ قال : ما فعلت هذا كفراً ولا ارتداداً عن ديني، ولا رضا بالكفر بعد الإسلام ولكني رغبت في حماية أقاربي بمكة، فهب عمر بن الخطاب واقفاً وقال : دعني أضرب عنق هذا المنافق، فقال رسول الله ﷺ : إنه شهد بدرًا، وما يدريك لعل الله اطلع على أهل بدر، فقال لهم افعلوا ما شئتم فقد غفرت لكم (١).

وهكذا كان عمر بن الخطاب يود أن ينهي حياة حاطب بسبب إفشائه السر لولا تدخل الرسول الكريم الذي عفى عنه لأنه ممن حضروا غزوة بدر الكبرى (٥).

وعليه نجد أنه من أوجب واجبات الموظف، الالتزام بالمحافظة على أسرار المهنة، وبالتالي يحظر عليهم

(١) أخرجه البخاري في صحيحه ، ج ٩ ، ص ١٧٥ .

(٢) أخرجه البخاري في صحيحه ، ج ١١ ، ص ٧٩ .

(٣) أخرجه مسلم في كتاب فضائل الصحابة ، ج ١٥ ، ص ١٩٧ .

(٤) أخرجه مسلم في كتاب فضائل الصحابة ، ج ١٦ ، ص ٥٥ .

(٥) جعفر، المبادئ الأساسية، ص ٣٦ - ٣٧ .

أن ينقلوا للآخرين المعلومات والوثائق الخاصة التي يطلعون عليها بحكم عملهم الوظيفي^(١). وذلك لأن الخصم أو العدو قد يستفيد من هذه المعلومات، ويبني عليها ما يمكنه من الإضرار بخصمه والتغلب عليه، ولذلك نجد رسول الله ﷺ حين خرج لملاقاة عير قريش ومعه صاحبه أبو بكر، ولقيهما ذلك الاعرابي الذي سقاها الماء، ثم سالهما : ممن القوم ؟ قال ﷺ : « نحن من ماء »^(٢). وإنما أراد أن يلبس الأمر على الاعرابي حتى لا يعرف حقيقتهم ووجهتهما، حتى إذا سأله قريش لا يستطيع إعطاءهم إجابة شافية، ولذلك ذهب الاعرابي وهو يردد بينه وبين نفسه : ما من ماء ؟ ما من ماء ؟

وإن وجوب كتمان السر يتعين خاصة بالنسبة لمن يشغلون مناصب إدارية عليا وعامة ، لأن الخطر من جهتهم أكبر بحكم مناصبهم، وسعة إطلاعهم.

ولذلك كان على الإدارة التحقق من قدرة من تنصبه على الوظائف العامة على حفظ الأسرار وكتمانها.

قال الماوردي : « اختر لأسرارك من تثق بدينه وكتمانه، وتسلم من إذاعته وإدلاله... »^(٣).

وأوصى أبو بكر يزيد بن أبي سفيان رضي الله عنهما لما ولاه إمرة جيش من جيوش فتح الشام فقال : « وإذا قدم عليك رسل عدوك فأكرمهم، وأقلل ليشهم حتى يخرجوا من عسكرك وهم جاهلون به، ولا تريشهم فيروا خللك ، ويعلموا علمك، وأنزلهم في ثروة عسكرك، وامنع من قبلك من محادثتهم، وكن أنت المتولي لكلامهم، ولا تجعل شرك بعلانيتك، فيختلط أمرك... »^(٤).

(١) طلبية، الوظيفة العامة، ٦١.

(٢) ابن هشام، السيرة النبوية، ج١، ص ١٨٩.

(٣) الماوردي، قوانين الوزارة، ص ١٥٢.

(٤) صفوت، جمهرة خطب العرب، ج١، ص ١٩٨.

المبحث الثالث

تأديب الموظف العام

إن كل ما مر ذكره من الواجبات الوظيفية يمثل التزاماً من الموظف العام يجب عليه القيام به على أكمل وجه ، ولا يجوز له التقصير فيه ، وإن الإخلال بالواجبات الوظيفية المنوطة به يؤدي إلى تفويت مصالح الناس والدولة ، وإنه حين يقع في هذا المحذور فإنه يكون بذلك قد ارتكب جريمة بحق الدولة والمجتمع ، وبالتالي يستحق العقوبة عليها ، وسيسين الباحث هنا نوع هذه الجريمة والعقوبة عليها في مطلبين اثنين .

المطلب الأول : الجريمة التأديبية .

المطلب الثاني : العقوبة التأديبية .

المطلب الأول : الجريمة التأديبية.

الجريمة التأديبية هي : كل إخلال بإحدى الواجبات الوظيفية، أو بتعبير آخر هي : كل خروج من الموظف عن حدود وظيفته ، وكل تقصير منه في أداء واجبات وظيفته، أي أنها تتعلق بالمخالفات الإدارية، وتعتبرها الشريعة الإسلامية من الجرائم التي تستوجب التعزير، محافظة على حسن أداء الوظيفة، وانتظام دولاب العمل الحكومي، وحتى تصل الخدمات المقصودة من الوظائف العامة إلى أربابها على خير وجه وأتمه.^(١)

ومن الأمثلة للمخالفات الإدارية التي تستحق التعزير لكونها جريمة تأديبية :

- خيانة ولاية بيت المال أو المشرفون على الأوقاف.
- قبول الرشوة أو الهدية بسبب العمل.
- الاعتداء على الرعية.
- من يقلد الوظائف للعاجز عن القيام بها بدون حاجة إليه، أو غير الأمين.
- جباة الأموال الذين يفرقون في المعاملة عن هوى ، فيأخذون المال ممن شأؤوا ويدعون من شأؤوا.
- إرتكاب العامل عملاً لا يتفق وكرامة الوظيفة.
- ضعف الإدارة .
- الأخطاء الإدارية الجسيمة.
- قلة الخبرة والدراية بالعمل.^(٢)

(١) جعفر ، المبادئ الأساسية ، ص ٤٣ ، بتصرف.

(٢) عبد المنعم، ديوان المظالم ، ص ١٦٩ .

المطلب الثاني : العقوبة التأديبية .

لقد عُرِفَت العقوبة التأديبية في الإسلام على عهد رسول الله - ﷺ - وذلك حين تثبت الجريمة التأديبية على عماله، وتتوافر فيها أركان الجريمة ، فكان - ﷺ - لا يتساهل في إيقاع العقوبة على مستحقها، وذلك ضماناً لقيام عماله بواجباتهم على أكمل وجه، وضماناً للمجتمع الإسلامي أن تبقى صبغة الطهارة تميزه ، وقصته مع ابن اللبينة التي مرّت سابقاً خير شاهد على ذلك، وقد عزل العلاء بن الحضرمي عامله على البحرين لأن وفد عبد القيس شكاه وولى ابان بن سعيد مكانه .

وقد استن بسنه واقتفى أثره في دقة محاسبة العمال والولاة خلفاؤه الراشدون من بعده ، فكانوا يؤدّبون الموظفين ويسألونهم عن أخطائهم، وتعددت وسائلهم في التأديب، من القصاص والعزل ، والوقف عن العمل، والخصم من المرتب ، واللوم أو التوبيخ، وحرق متاع الغال ، والمصادرة ... الخ .

وهذا توضيح لبعض هذه العقوبات وصور تطبيقها .

أولاً : اللوم (التوبيخ) :

يعتبر اللوم (التوبيخ) من العقوبات التي توقع على العامل اذا ارتكب خطأ بسيطاً .

ومن التطبيقات العملية لهذه العقوبة أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه وبخ أحد عماله وذلك عندما أراد أن يهديه حلة من الغنائم التي غنمها المسلمون في إحدى الغزوات، ذلك أن سلمة بن قيس أرسل مع رجل من قومه حلبة إلى عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - وحين رأى عمر ذلك غضب ونهض من جلسته وكان يأكل وقال لا أشبع الله بطن عمر - ونادى على خادمه وأمره أن يولي عنق هذا الرجل الرجل، ثم لام ووبخ سلمة ورسوله ^(١) .

كما روى عن عمر بن الخطاب انه انفذ جيشاً ، فغنموا غنائم، فلما رجعوا اليه لبسوا الحرير والديباج فلما رآهم تغير وجهه، وأعرض عنهم ، فقالوا : أعرضت عنا : فقال : انزعوا ثياب أهل النار، فنزعوا ما كانوا يلبسون من الحرير والديباج . وذلك فيه تعزيز لهم بالإعراض عنهم وفيه توبيخ لهم ^(٢) .

وليس للتوبيخ صورة معينة يتم فيها، فقد يكون بالإعراض عن الشخص مرتكب المخالفة، أو بتوجيه حديث عنيف له باستخدام الألفاظ والعبارات التي يكون فيها زجر للشخص .

(١) الطبري ، التاريخ ، ج٤ ، ص ١٨٧ .

(٢) جعفر، المبادئ الأساسية، ص ٤٥ .

ثانيا : حرق متاع الغال وضربه :^(١)

ومن العقوبات التي كانت تقع على عمال الدولة الإسلامية حرق متاع الغال وضربه، والغال كما سبق ان أوضحنا هو السارق لاموال الغنيمة أو للعمال العام عموما .

وقد طبق الرسول الكريم على الغال هذا الجزاء ، فقد روى أبو داود ان النبي ﷺ حرق متاع الغال وضربه، وفي الحديث الشريف عن عمر بن الخطاب رضي الله عنه عن النبي ﷺ انه قال : « اذا وجدت متاع الغال فاحرقوه متاعه وأضربه » .

كما طبق صحابه رسول الله ﷺ هذا الجزاء أيضا ، فكان أبو بكر الصديق رضي الله عنه يوصي عماله ، ألا يخونوا ولا يغفلوا، ومن يغفل كان يحرق متاعه ويضربه^(٢) كما فعل ذلك عمر بن الخطاب أيضا .

ثالثا : القصاص :^(٣)

من بين العقوبات التأديبية التي كانت توقع على عمال الدولة في الإسلام القصاص، فعن أبي فراس قال : خطب عمر بن الخطاب فقال : يا أيها الناس ، إني والله ما أرسل إليكم عمالاً ليضربوا بأشاركم، ولا لياخذوا أموالكم، ولكني أرسلهم إليكم ليعلموكم دينكم وسنتكم ، فمن فعل به شيء سوى ذلك فليرفعه إلي، فوالذي نفس عمر بيده لأقصنه منه ، فنهض عمرو بن العاص وقال : يا أمير المؤمنين أرايت إن كان رجل من أمراء المسلمين على رعية فادب بعض رعيته . إنك لتقصه منه قال : أي والذي نفس عمر بيده إذا لأقصنه منه، وكيف لا أقصنه منه وقد رأيت رسول الله ﷺ يقص من نفسه .

وجدير بالذكر بأن القصاص هنا ليس هو العقوبة المقدرة التي توقع في جرائم القصاص المعروفة، وإنما المقصود بالقصاص في هذا المقام الذي نحن بصدد بيانه الجزاء التأديبي الذي يوقع على العامل على أفعال ارتكبها دون أن - تصل إلى حد الجريمة التي يجب فيها القصاص شرعا . فالقصاص هذا يتم على سبيل التأديب والتعزير على العمال ، أي كجزاء تأديبي وليس كعقوبة ناتجة عن ارتكاب جريمة من جرائم القصاص .

(١) جعفر ، المبادئ الأساسية، ص ٤٦ .

(٢) أخرجه أبو داود ، كتاب الجهاد ، ج ٣ ، ص ١٥٧ .

(٣) جعفر، المبادئ الأساسية، ص ٤٦ .

رابعا : المصادرة :^(١)

من العقوبات التي كانت توقع على العمال في الدولة الإسلامية مصادرة الاموال التي حصلوا عليها، وجمعها البعض دون وجه حق مستغلين وظيفتهم .

وقد طبق الرسول ﷺ هذه العقوبة على ابن اللثبية ، الذي كان قد استعمله واليا على الصدقات واستغل وظيفته وحصل على بعض الاموال في صورة هدايا من الافراد .

كما طبق عمر بن الخطاب هذه العقوبة أيضا فقد استعمل عمر عتيبة ابن أبي سفيان على كنانة فقدم معه بمال ، فسأله عمر ما هذا يا عتيبة ؟ فقال : مال خرجت به معي وتاجرت فيه ، فقال عمر : ومالك تخرج المال معك في هذا الوجه ؟ واستشعر عمر بن الخطاب أن عتبة استغل وظيفته في إثماء ثروته ، فاخذ المال وضمه إلى بيت المال^(٢) .

خامسا : العزل من الوظيفة :^(٣)

العزل من الوظيفة من أقسى أنواع العقوبات التي كانت توقع على عمال الدولة الإسلامية ، إذ يترتب عليه إنهاء خدمة العامل نهائيا، ومن ثم حرمانه من الأجر الذي كان يتقاضاه . والعزل كان لا يتم لخطورته إلا إذا كان خطأ العامل جسيما .

وان من الموجبات للعزل ما يلي :

- ارتكاب العامل عملا لا يتفق وكرامة الوظيفة : ذلك أن شرط حسن السيرة والسلوك ليس شرطا لتولي الوظيفة العامة فقط بل إنه شرط لاستمرار العلاقة بين الموظف والادارة ، فإذا لم يحافظ على كرامة الوظيفة فانه يكون قد فقد شرطا من شروط الصلاحية للاستمرار فيها ، ومن التطبيقات على ذلك ما حدث في عهد الخليفة عمر بن الخطاب ، فقد ولي المغيرة على البصرة ، ولكن هذا الأمير أتى بتصرف لا يتفق وكرامة الوظيفة ، فقد كان يختلي بامرأة من بني هلال توفي عنها زوجها ، فغضب لذلك أهل البصرة ، وذهبوا إلى منزل المرأة ، فوجدوا الوالي في حالة تلبس معها ، فوفد إليه وفد على رأسهم شخص يدعو أبو بكره ودخل أبو بكره إلى عمر فسمع صوته ، وبينهما حجاب فقال عمر : أبو بكره ؟ قال : نعم قال : لقد جئت بشر قال : إنما جاء إلى المغيرة ، ثم قص عليه القصة ، فامر بعزل المغيرة وولى أبا

(١) جعفر ، المبادئ الأساسية ، ص ٤٧ - ٤٨ .

(٢) ابن تيمية ، السيادة الشرعية ، ص ٥٩ .

(٣) جعفر ، المبادئ الأساسية ، ص ٤٧ - ٤٨ .

موسى الاشعري بدلا منه .^(١)

فالعزل هنا ليس عقوبة على الزنا، لأن الزنا من جرائم الحدود لها عقوبتها المقررة شرعا. ولكن العزل جاء نتيجة للسلوك الذي ارتكبه احد عمال الدولة ،الذي وزعزع الثقة في نفسه وأخل بكرامة الوظيفة .

قلة الخبرة والدراية بالعمل :^(٢)

فقد عزل عمر بن الخطاب عمار بن ياسر ، وكان قد قلده العمل مظنه أن يكون أهلا له ، فلما تبين له خلاف ذلك عزله، وقال له عمر : « قد علمت ما أنت بصاحب عمل ، ولكنني تأولت قول المولى سبحانه ، ﴿ ونريد أن نمن على الذين استضعفوا في الأرض ونجعلهم أئمة ونجعلهم الوارثين ﴾ .

ضعف الإدارة :^(٣)

فقد عزل معاوية بن أبي سفيان عبدالله بن عامر عن ولاية البصرة ، وكان سبب عزله أنه كان حليما كريما لنا سهل العريكة، لا يأخذ على أيدي السفهاء ، وفسدت البصرة في أيامه، فشكاه أهل البصرة إلى معاوية ، وقالوا : يا أمير المؤمنين أن أهل البصرة قد أكلهم سفهاؤهم وضعف عنهم سلطانهم، وعجز ابن عامر وضعف، فعزله وولى زياد ابن أبي سفيان مكانه.

الاططاء الإدارية الجسيمة :^(٤)

يعتبر الخطأ الإداري الجسيم من موجبات العزل، فقد عزل أمير المؤمنين عمر بن الخطاب عامله على البحرين العلاء بن الحضرمي لارتكابه خطأ إدارياً جسيماً حين أراد أن يغزو بالناس في البحر، رغم أن عمر كان قد نهاه عن ذلك ، فغيرت الجند إلى فارس، وحالت الفرس بينهم وبين سفنهم ، وتعرض الجنود لمحنة قاسية ، فلما علم عمر عزل العلاء بن الحضرمي وولى شخصا آخر بدلاً منه .

(١) الطبري ، التاريخ ، ج ٤ ، ص ٧٢ .

(٢) ، (٣) ، (٤) جعفر، المبادئ الأساسية ص ٤٩ - ٥٠ .

المبحث الرابع

انتهاء عمل الموظف العام

يجمع أسباب انتهاء عمل الموظف العام على اختلافها سببان رئيسيان يعرضهما الباحث في مطلبين وهما : الإقالة والاستقالة .

المطلب الأول : الإقالة .

الإقالة من العمل أو العزل له أسباب كثيرة نص عليها الفقهاء ، أما السبب الجرمي لها من خيانة أو تجاوز أو سوء خلق فقد مضى بيانه والتمثيل له في مبحث تأديب الموظف ، والكلام هنا على بقية أنواع الإقالة والعزل ، وتمهيداً لذلك فإن الفقهاء ينصون على أنه لا عزل بلا سبب مشروع ^(١) ، ومن خلال تتبع ما أورده الفقهاء من حالات للإقالة يستطيع الباحث أن يحدد أسباب الاستقالة التي عرفتھا الإدارة الإسلامية ، وهي :

١- الإقالة بسبب القصور والعجز عن القيام بأعباء العمل ، لأن القاعدة أنه لا قرار لعاجز في الوظيفة العامة ، نعم نص الماوردي على أن الإدارة إذا رأت أن سبب عجزه عن الوظيفة إذا كان يرجع إلى لينه وقلة هيبته مثلاً ، فإن لها بعد عزله أن توليه وظيفة تتناسب مع طبيعته الشخصية ، وإن كانت أقل منزلة ، أما إذا كان العجز لا يصلح معه أي يلي أن وظيفة فعلية عزله ^(٢) .

٢- وجود من هو أكفأ منه : نص الفقهاء على أنه إذا وُجد من ينهض بأعباء الوظيفة العامة بصورة أفضل من شاغلها ، فإن على الإدارة أن تعزل الشاغل وتعين الأكفأ ، قال في تهذيب الفروق : « ويعزل المرجوح عند وجود الراجح تحصيلاً لمزيد المصلحة للمسلمين » اهـ ^(٣) .

٣- عدم صلاحيته للعمل بسبب مرضه الجسدي أو العقلي : قال ابن قدامة : « فإن مرض الصحيح مرضاً غير مرجو الزوال كالزمانة ونحوها خرج من المقاتلة وسقط سهمه ، وإن كان مرضاً مرجو الزوال كالحمى والصداع والبرسام لم يسقط عطاؤه ، لأنه في حكم الصحيح » اهـ ^(٤) .

٤- إلغاء الوظيفة التي يشغلها ^(٥) ، وعندها إن أمكن نقله إلى وظيفة أخرى فيها ونعمت وإن لم

(١) ، (٢) انظر : الماوردي ، قوانين الوزارة ، ص ١١٩ - ١٢٠ .

(٣) المكّي ، تهذيب الفروق ، ج ٤ ، ص ٧٩ .

(٤) ابن قدامة ، المغني ، ج ٧ ، ص ١١١ ، وانظر : ابن نجيم ، البحر ، ج ٥ ، ص ٢٣٠ .

(٥) انظر : القرافي ، الفروق ، ج ٣ ، ص ٣ .

يمكن ذلك عزلته الإدارة. (١).

٥- الانعزال بسبب الموت، وهو أمر يدهي (٢).

٦- الانعزال بسبب موت الإمام أو المولى، وقد أفتى به بعض العلماء قياساً على عقد الوكالة، لكن قد علمنا سابقاً أن عقد الوظيفة العامة وإن كان يشبه الوكالة إلا أنه لا يوافقها في أحكامها التي تخالف غايته ومقصوده، ومن ذلك هذا الحكم، وقد رد الشرييني على هذه الفتوى فقال: «ولا ينعزل قاض وغيره ممن ولي أمراً عاماً كوكيل بيت المال بموت الإمام وانعزاله، لشدة الضرر في تعطيل الحوادث... وأفتى بعض العصريين بالانعزال وكيل بيت المال بموت السلطان، متمسكاً بقولهم: إن الوكيل ينعزل بموت الموكل، وهذا جمود على الاسماء، وذهول عن المعنى، وليس بصواب، بل غلط» اهـ (٣).

٧- الكف والترك أو فقد الوظيفة: قال الماوردي: «إن وزير التفويض لا ينعزل وإن كف وترك حتى يستعفي ويعفيه الملك منها، لأنه مستودع الأعمال، فلزمه ردها إلى مستحقها، ووزير التنفيذ يجوز أن ينعزل بعزل نفسه بالكف والمشاركة، لأنه لا شيء بيده فيؤخذ برده» اهـ (٤).

٨- العزل للمصلحة العامة: قال الماوردي: «وإذا أراد ولي الأمر إسقاط بعض الجيش لسبب أوجبه أو لعذر اقتضاه جاز، وإن كان لغير سبب لم يجز، لأنهم جيش المسلمين في الذب عنهم» اهـ (٥).

٩- الردة عن الإسلام، لأن المرتد في حكم الميت، قال ابن عابدين: «ينحل عقد الإمامة بما يزول به مقصود الإمامة، كالردة والخنون المطبق وصيرورته أسيراً لا يرجي خلاصة وكذا بالمرض الذي ينسيه المعلوم، وبالعوى والصم والخرس» اهـ (٦).

وقال ابن البرزاز: «أربع خصال إذا حل بانقاضي انعزل: فوات السمع أو البصر أو العقل أو الدين» اهـ (٧).

وقد نبه الماوردي على الفرق بين الآثار المترتبة على العزل وتلك المترتبة على فساد التقليد، فقال: «والفرق بين فساد التقليد والعزل: أن فساد التقليد يمنع من نفوذ ما تقدم من نظره. والعزل لا يمنع من نفوذ ما تقدم من نظره» اهـ (٨).

(١) انظر: الماوردي، قوانين الوزارة، ص ١٢٣.

(٢) انظر: الشرييني، مغني المحتاج، ج ٤، ص ٣٨١.

(٣) الشرييني، مغني المحتاج، ج ٤، ص ٣٨٣.

(٤) انظر: الماوردي، قوانين الوزارة، ص ١٣٤.

(٥) الماوردي، الاحكام السلطانية، ص ٢٥٧.

(٦) ابن عابدين، الحاشية، ج ٤، ص ٢٦٤.

(٧) المرجع السابق، ج ٥، ص ٣٥٤.

(٨) الماوردي، الاحكام السلطانية، ص ٣٢.

المطلب الثاني : الاستقالة.

لما كان العمل الذي يقوم به الموظف العام حقاً لله، عام النفع للمسلمين، وكان قد وجب عليه عينا، لمباشرته إياه دون الآخرين من المؤهلين، فإذا كان يترتب على تركه له بالانعزال أو الاستقالة إضراراً بالمسلمين، من حيث تعطيل سير المرافق العامة، فإنه يمنع من ذلك شرعاً، ولذلك حالتان :

أ- أن يكون ثمة في المسلمين من يمكن أن يقوم مقامه في عمله ، لكن يستغرق إحلال آخر محله بالنقل أو التعيين وقتاً ، فهنا على الإدارة شرعاً ألا تقبل استقالته في الحال، بل تجبره على الاستمرار في عمله لحين حلول البديل عنه، وذلك دفعاً للضرر العام - المتمثل في تعطيل سير المرافق العامة - بالضرر الخاص ، فلو ترك الموظف العمل قبل وصول البديل عنه رغماً عن الإدارة ، فإنه يكون آثماً شرعاً ، لأنه ترك واجباً متعيناً عليه ، فولايته كما قلنا شرعية ، وعمله في الحقيقة نهوض بتكليف ديني ، ولذا يجب على الإدارة هنا أن تحتاط لمثل هذه الحالات بتدبير شرطي قانوني يحقق المقصود، ويدفع أضرار الاستقالات المفاجئة من العمل ، وذلك بأن تشترط على الموظف إعلامها بنيته الاستقالة وترك العمل قبل مدة مناسبة.

قال الكمال بن الهمام : « وينعزل القاضي بعزل نفسه إذا بلغ السلطان وقيل : لا ينعزل القاضي بعزل نفسه، لأن قضاءه صار حقاً للعامة، فلا يملك إبطاله » اهـ^(٢).

وقال ابن عابدين : « ما دام أهلاً للقضاء لا يملك عزل نفسه ، لما فيه من تغرير السلطان ، وإبطال حقوق المسلمين ، فإذا عزل نفسه ، وعلم السلطان أنه يعجز عن القيام به، فإنه يخرج عنه، ويكون إخراجه بإقامة غيره مقامه » اهـ^(٣).

ب- ألا يكون في المسلمين من يقوم مقامه في العمل ، فيجب على الإدارة هنا أن تجبره على البقاء والعمل، وقبل الإدارة فإن الله صاحب الحق في عمله يجبره على البقاء ، لأنه لا قادر على تحقيق مصلحة عمله العامة سواه ، فليس له الترك ، ويأثم بالامتناع، وتأثم الإدارة بعزله أو قبول استقالته .

(١) أخرجه : الحاكم في مستدركه ، ج ٤ ، ص ٩٣ ، وانظر : العزبن عبدالسلام ، قواعد الأحكام، ج ٢ ، ص ٧٥ ، الماوردي ،

الأحكام السلطانية، ص ٢٦١ ، السرخسي ، المبسوط ، ج ١٦ ، ص ١٠٩ .

(٢) الكمال ، فتح القدير ، ج ٧ ، ص ٢٦٤ .

(٣) ابن عابدين ، الحاشية ، ج ٧ ، ص ٣٨٦ .

- أخرج الطبري : « ولما أحرز عتبة (ابن غزوان) الأهواز وأوطأ فارس ، استأذن عمر في الحج ، فأذن له ، فلما قضى حجه استعفاه ، فأبى أن يعفيه ، وعزم عليه ليرجعن إلى عمله ، فدعا الله ثم انصرف » (١) .

- قال العز بن عبد السلام : « وأما الولايات ، فإنَّ تُعيَّن المتولي ، ولم يوجد من يقوم مقامه ، فإنها لازمة في حقه ، لا يقبل العزل ولا الانعزال ، إلى أن يوجد من يقوم مقامه ، فينفذ العزل والانعزال ، فلو عزل الإمام أو الحاكم أنفسهما ، وليس في الوجود من يصلح لذلك ، لم ينفذ عزلهما أنفسهما لوجوب المضي عليهما » (٢) .

(١) الطبري ، التاريخ ، ج ٤ ، ص ٨٢ .

(٢) العز بن عبد السلام ، قواعد الأحكام ، ج ٢ ، ص ١٢٨ ، وانظر : الجويني ، الغياثي ، ص ٢٣٥ ، ابن تيمية ، المجموع ، ج ٢٨ ، ص ٢٦ .

الخاتمة

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين وبعد

فهذا ما يسر الله للباحث كتابته في هذا الموضوع سائلاً المولى عز وجل التوفيق والسداد ونفع المسلمين بما فيه من علم، تالياً أهم النتائج التي توصل إليها الباحث:

١- الوظيفة العامة الإسلامية لها ملامحها وسماتها المتميزة وتشبهها إلى حد كبير الوظيفة العامة الفرنسية، والثابت من خلال هذا البحث أن الثانية قد اقتبست عن الأولى، لكن خلواً من بعدها الديني والأخلاقي .

٢- إن الوظيفة العامة الإسلامية لها طبيعة خاصة متوسطة بين التدخل والحراسة .

٣- إن الوظيفة العامة الإسلامية تشريف بالصالح العام وتكليف في آن واحد .

٤- يشترط ليكون إنشاء الوظيفة العامة مشروعاً أربعاً من النتائج:

أ- أن يكون موضوعها مشروعاً .

ب- أن تكون قد أنشئت لحاجة .

ج- أن ينشئها الإمام أو من ينوب عنه .

د- أن يحظى إنشاؤها بموافقة أهل الحل والعقد .

٥- إن العلاقة بين الموظف العام والدولة الإسلامية هي علاقة عقدية ويُسمى هذا العقد بعقد الإرزاق، وهو ليس من عقود المعاوضات المالية، وبل هو عقد على خدمة لتحقيق المصلحة العامة، هذا العقد له طبيعته الخاصة لا يقاس على غيره .

٦- نظرية الموظف الفعلي، وكذا النظرية الموقفية (أول الأصلح للوقت) هما نظريتان إسلاميتان، سبق إليهما الإسلام، والأدلة على ذلك وتطبيقاتهما الإسلامية كثيرة جداً .

٧- لا يجيز الإسلام للكافر أن يشغل الوظائف التالية من الوظائف العامة وهي : وظائف الولاية تفويضية كانت أم تنفيذية، وظائف البطانة، الوظائف ذات الخصوصية الدينية .

٨- للإمام أن يمنع الكفار من شغل الوظائف العامة مطلقاً إذا رأى المصلحة في ذلك .

٩- المرأة لا تصلح لوظائف الولايات لأنها من حيث أصل خلقها تابعة لا متبوعة .

١٠- أقام الإسلام تحديد الأجر على معياري : الكفاية للحاجات المعيشية، والغناء في العمل أو الإنجاز فيها .

١١- كفل الإسلام حق الاستقرار الوظيفي للموظف العام بتقريره قاعدة ك « لا عزل بلا سبب مشروع » وقاعدة « التأمين ضد العجز والموت وكبر السن » بحيث يبقى رزق الموظف مستمراً برغم وقوع أحد الثلاثة .

وآخر دعوانا أنة الحمد لله رب العالمين

فائمة المصادر

- ١- القرآن الكريم.
- ٢- ابن عباد، إسماعيل، المحيط في اللغة، تحقيق : محمد حسن آل ياسين ، عالم الكتب، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤١٤هـ-١٩٩٤م.
- ٣- ابن فارس ، أحمد، معجم مقاييس اللغة، تحقيق : عبدالسلام محمد هارون، دار الجليل ، بيروت، الطبعة الأولى ، ١٤١١هـ-١٩٩١م.
- ٤- الجوهري، إسماعيل بن حماد، تاج اللغة وصحاح العربية، تحقيق : أحمد عبدالغفور عطار ، دار العلم للملايين، بيروت، الطبعة الثالثة ، ١٤٠٤هـ-١٩٨٤م.
- ٥- ابن منظور ، محمد بن مكرم، لسان العرب المحيط، دار لسان العرب ، بيروت.
- ٦- الفيروز آبادي، محمد بن يعقوب، القاموس المحيط، مؤسسة الرسالة ، بيروت، الطبعة الثانية ، ١٤٠٧هـ-١٩٨٧م.
- ٧- مجمع اللغة العربية في مصر ، المعجم الوجيز ، دار التحرير للطباعة والنشر، مصر، الطبعة الثانية، ١٤٠٦هـ-١٩٨٦م.
- ٨- القلقشندي، أحمد بن علي ، صبح الأعشى في صناعة الإنشا ، تحقيق : محمد حسين شمس الدين، دار الفكر، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤٠٧هـ-١٩٨٧م.
- ٩- بلان ، لوران، الوظيفة العامة، ترجمة : انطوان عبده، منشورات عويدات، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٧٣م.
- ١٠- حشيش، عبدالحميد كمال ، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة ، ١٩٧٤م.
- ١١- الطماوي ، سليمان محمد، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٠م.
- ١٢- حبيش ، فوزي ، الوظيفة العامة وإدارة شئون الموظفين، المطبعة البولسية، لبنان، ١٩٨٦م.
- ١٣- حرب، طلعت ، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨٩م.

- ١٤ - مصطفى ، علي عبدالقادر ، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة ، مطبعة السعادة ، مصر ، الطبعة الأولى ، ١٤٠٢ هـ - ١٩٨٢ م .
- ١٥ - الجمل ، محمد حامد ، الموظف العام فقهاً وقضاء ، دار الفكر الحديث ، القاهرة ، ١٩٥٨ م .
- ١٦ - كنعان ، نواف ، القانون الإداري الأردني ، الكتاب الأول ، مطابع الدستور التجارية ، عمان ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٥ م .
- ١٧ - كنعان ، نواف ، القانون الإداري الأردني ، الكتاب الثاني ، مطابع الدستور التجارية ، عمان ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٦ م .
- ١٨ - الشاطبي ، إبراهيم بن موسى ، الاعتصام ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، الطبعة الأولى ، ١٤٠٨ هـ - ١٩٨٨ م .
- ١٩ - ابن تيمية ، أحمد ، مجموع الفتاوى ، لبنان ، الطبعة الثانية ، ١٣٩٨ هـ .
- ٢٠ - ابن عابدين ، محمد أمين ، حاشية رد المحتار على الدر المختار : شرح تنوير الأبصار ، دار الفكر ، بيروت ، الطبعة الثانية ، ١٣٩٩ هـ - ١٩٧٩ م .
- ٢١ - قلعة جي ، محمد رواس ، معجم لغة الفقهاء ، دار النفائس ، بيروت ، الطبعة الثانية ، ١٤٠٨ هـ - ١٩٨٨ م .
- ٢٢ - الزيلعي ، عثمان بن علي ، تبين الحقائق شرح كنز الدقائق ، مكتبة أمدايه ، باكستان .
- ٢٣ - الحموي ، أحمد بن محمد ، غمز عيون البصائر شرح كتاب الأشباه والنظائر ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، الطبعة الأولى ، ١٤٠٥ هـ - ١٩٨٥ م .
- ٢٤ - ابن قيم الجوزية ، محمد ، الطرق الحكيمة في السياسة الشرعية ، دار إحياء العلوم ، بيروت .
- ٢٥ - السبكي ، عبد الوهاب ، معيد النعم ومبيد النقم ، مؤسسة الكتب الثقافية ، بيروت ، الطبعة الأولى ، ١٤٠٧ هـ - ١٩٨٦ م .
- ٢٦ - ابن خلدون ، عبدالرحمن بن محمد ، المقدمة ، دار العودة ، بيروت ، ١٩٨١ م .
- ٢٧ - الحصكفي ، محمد علاء الدين ، الدر المختار شرح تنوير الأبصار ، مطبوع مع حاشية ابن عابدين ، دار الفكر ، بيروت ، الطبعة الثانية ، ١٣٩٩ هـ - ١٩٧٩ م .

- ٢٨- ابن عبدالسلام، عز الدين عبد العزيز، قواعد الأحكام في مصالح الانام، دار المعرفة، بيروت.
- ٢٩- الغزالي، محمد بن محمد، التبر المسبوك في نصيحة الملوك، دار ابن زيدون، بيروت، الطبعة الاولى، ١٤٠٧هـ-١٩٨٧م.
- ٣٠- ابن نيمية، أحمد، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، دار الجليل، بيروت، الطبعة الثانية، ١٤٠٨هـ-١٩٨٨م.
- ٣١- الماوردي، علي بن محمد، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، دار الكتب العلمية، بيروت.
- ٣٢- ابن سلام، أبو عبيد القاسم، الأموال، تحقيق: محمد خليل هراس، مكتبة الكليات الأزهرية ودار الفكر، القاهرة، الطبعة الثالثة، ١٤٠١هـ-١٩٨١م.
- ٣٣- ابن قدامة، عبدالله بن أحمد، المغني، دار الكتاب العربي، بيروت، ١٤٠٣هـ-١٩٨٣م.
- ٣٤- الشيباني، محمد بن الحسن، السير الكبير، تحقيق: صلاح الدين المنجد، مطبوع مع شرح السير الكبير للسرخسي، حركة الانقلاب الإسلامية الأفغانية، باكستان، ١٤٠٥هـ.
- ٣٥- أبو داود، سليمان بن الأشعث، سنن أبي داود، تحقيق: عبدالرحمن محمد عثمان، مطبوع مع عون المعبود للعظيم آبادي، دار الفكر، بيروت، الطبعة الثالثة، ١٣٩٩هـ-١٩٧٩م.
- ٣٦- الماوردي، علي بن محمد، قوانين الوزارة، تحقيق: فؤاد عبدالمنعم أحمد ومحمد سليمان داود، مؤسسة شباب الجامعة، الطبعة الثانية، ١٣٩٨هـ-١٩٧٨م.
- ٣٧- أبو يوسف، يعقوب بن إبراهيم، كتاب الخراج، دار المعرفة، بيروت.
- ٣٨- الموسوعة الفقهية، مطبعة ذات السلاسل، الكويت، الطبعة الثانية، ١٤٠٤هـ-١٩٨٣م.
- ٣٩- ابن قيم الجوزية، محمد بن أبي بكر، زاد المعاد في هدي خير العباد، تحقيق: شعيب وعبدالقادر الأرناؤوط، مؤسسة الرسالة، بيروت، الطبعة الثامنة، ١٤٠٥هـ-١٩٨٥م.
- ٤٠- ابن كثير، إسماعيل، السيرة النبوية، تحقيق: مصطفى عبدالواحد، دار المعرفة، بيروت، ١٤٠٣هـ-١٩٨٣م.
- ٤١- السرخسي، محمد بن أحمد، شرح السير الكبير، تحقيق: صلاح الدين المنجد، حركة

الانقلاب الإسلامية الأفغانية، باكستان، ١٤٠٥هـ.

٤٢- الجويني، عبد الملك بن عبد الله، غياث الأمم في التياث الظلم، تحقيق: مصطفى حلمي وفؤاد عبد المنعم أحمد، دار الدعوة، الإسكندرية، ١٩٧٩م.

٤٣- السرخسي، محمد بن أحمد، المبسوط، دار المعرفة، بيروت، ١٤٠٦هـ-١٩٨٦م.

٤٤- طلبة، عبد الله، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، المطبعة الجديدة، دمشق، ١٤٠٣هـ-١٩٨٣م.

٤٥- القرافي، أحمد بن إدريس، الفروق، عالم الكتب، بيروت.

٤٦- الزرقاء، مصطفى أحمد، المدخل الفقهي العام، دار الفكر، بيروت، ١٩٦٨م.

٤٧- القشيري، مسلم بن الحجاج، صحيح مسلم بشرح النووي، دار الفكر، بيروت، ١٤٠١هـ-١٩٨١م.

٤٨- الطبري، محمد بن جرير، تاريخ الأمم والملوك، تحقيق: محمد أبو الفضل إبراهيم، طبعة لبنانية، الطبعة الثانية، ١٣٨٧هـ-١٩٦٧م.

٤٩- الطماوي، سليمان محمد، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثالثة، ١٩٦٥م.

٥٠- شريف، علي، أصول الإدارة العامة، مدخل النظام، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ١٩٧٨م.

٥١- الماوردي، علي بن محمد، نصيحة الملوك، تحقيق: محمد جاسم الحديشي، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ١٤٠٦هـ-١٩٨٦م.

٥٢- الشاطبي، إبراهيم بن موسى، الموافقات في أصول الشريعة، دار المعرفة، بيروت.

٥٣- ابن ماجه، محمد بن يزيد، سنن ابن ماجه، تحقيق: محمد فؤاد عبد الباقي، دار الفكر، بيروت.

٥٤- الترمذي، محمد بن عيسى، سنن الترمذي بشرح ابن العربي، دار الكتاب العربي، بيروت.

٥٥- ابن عبد البر، الاستيعاب في أسماء الأصحاب، مطبوع مع الإصابة في تمييز الصحابة لابن حجر العسقلاني، دار الكتاب العربي، بيروت.

- ٥٦ - القرشي ، يحيى بن آدم، تحقيق : أحمد محمد شاكر، دار المعرفة، بيروت ، ١٣٤٧هـ.
- ٥٧ - الحميري، الإمام مالك بن أنس، الموطأ ، دار النفائس، بيروت ، الطبعة الرابعة، ١٩٨٠م.
- ٥٨ - ابن هشام ، عبد الملك ، السيرة النبوية ، دار الجيل، بيروت، ١٩٧٥م.
- ٥٩ - ابن حجر العسقلاني، أحمد بن علي ، الإصابة في تمييز الصحابة ، دار الكتاب العربي، بيروت .
- ٦٠ - الكتاني، محمد عبد الحفي، نظام الحكومة النبوية أو « التراتيب الإدارية » ، و تحقيق : عبد الله الخالدي، دار الأرقم بن أبي الأرقم، بيروت .
- ٦١ - ابن حنبل، أحمد ، مسند الإمام أحمد بن حنبل، دار الفكر، بيروت، الطبعة الثانية ، ١٣٩٨هـ - ١٩٧٨م.
- ٦٢ - الدرامي، عبد الله بن عبد الرحمن، سنن الدرامي ، تحقيق : فوز أحمد زمرلي و خالد السبع العلمي، دار الكتاب العربي، بيروت ، الطبعة الأولى، ١٤٠٧هـ - ١٩٨٧م.
- ٦٣ - الهيثمي علي بن أبي بكر،، مجمع الفوائد، تحقيق : عبد الله محمد الدرويش، دار الفكر، بيروت، ١٩٩٤م.
- ٦٤ - الماوردي، علي بن محمد، أدب الدنيا والدين، دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الثانية ، ١٤١٤هـ - ١٩٩٣م.
- ٦٥ - ابن عبد السلام، عز الدين عبدالعزيز، شجرة المعارف والأحوال وصالح الأقوال والأعمال، تحقيق : إباد خالد الطباع، دار الطباع، دمشق، الطبعة الأولى، ١٤١٠هـ - ١٩٨٩م.
- ٦٦ - السيوطي، عبد الرحمن بن أبي بكر، الأشباه والنظائر في فروع فقه الشافعية، دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤٠٣هـ - ١٩٨٣م.
- ٦٧ - البخاري، محمد بن إسماعيل، صحيح البخاري، مطبوع مع شرحه « فتح الباري » لابن حجر العسقلاني، تحقيق : عبدالعزيز بن عبد الله بن باز، دار المعرفة، بيروت .
- ٦٨ - التاودي، محمد، حلي المعاصم لبنت فكر بن عاصم، دار الفكر، بيروت .
- ٦٩ - ابن العربي، محمد بن عبد الله، أحكام القرآن ، تحقيق : محمد علي البجاوي، دار المعرفة، بيروت .

- ٧٠- الدريني، فتحي ، الحق ومدى سلطان الدولة في تقييده، مؤسسة الرسالة، بيروت، الطبعة الثالثة، ١٤٠٤هـ-١٩٨٤م.
- ٧١- ابن قتيبة، عبدالله بن مسلم، عيون الاخبار، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٨٥م.
- ٧٢- ابن فرحون، إبراهيم بن محمد، تبصرة الحكام في أصول الافضية ومناهج الاحكام، دار الكتب العلمية ، بيروت.
- ٧٣- النوروي ، يحيى بن شرف، شرح صحيح مسلم، دار الفكر، بيروت، ١٩٨١م.
- ٧٤- حيدر، علي ، درر الحكام شرح مجلة الاحكام، ترجمة : فهمي الحسيني، دار الجليل، بيروت، الطبعة الاولى، ١٤١١هـ-١٩٩١م.
- ٧٥- جعفر، محمد أنس، المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام ومدى تطبيقاتها المعاصرة في المملكة العربية السعودية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٤١٢ هـ-١٩٩٢م.
- ٧٦- الهراوي، عبدالسميع سالم، لغة الإدارة العامة في صدر الإسلام، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، ١٩٨٦م.
- ٧٧- القريوتي، محمد قاسم، المفاهيم الحديثة في الإدارة، المطابع المركزية، عمان، الطبعة الثالثة ، ١٤١٤هـ-١٩٩٣م.
- ٧٨- الفراء، محمد بن الحسين، الأحكام السلطانية، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٠٣هـ-١٩٨٣م.
- ٧٩- الخرشي، الخرشي على مختصر خليل، دار صادر، بيروت.
- ٨٠- الكاساني، علاء الدين بن مسعود، دار الكتاب العربي، بيروت ، الطبعة الثانية، ١٤٠٢هـ-١٩٨٢م.
- ٨١- الشربيني ، محمد الخطيب، مغني المحتاج إلى معرفة معاني ألفاظ المنهاج، دار الفكر، بيروت.
- ٨٢- ابن الهمام، كمال الدين محمد، شرح فتح القدير على الهداية ، دار الفكر ، بيروت، الطبعة الثانية.
- ٨٣- نصير، نعيم، بحث « المنظور الإسلامي لإدارة الموارد البشرية »، مخطوط.

- ٨٤- القطب ، القطب محمد ، نظام الإدارة في الإسلام دراسة مقارنة بالنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة، والطبعة الثانية، ١٩٨٥.
- ٨٥- التسولي، علي بن عبدالسلام، البهجة في شرح التحفة، مصطفى البابي الحلبي، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٥١م.
- ٨٦- ابن قدامة، عبدالرحمن بن محمد، الشرح الكبير على متن المقنع، مطبوع مع المغني لابن قدامة، دار الكتاب العربي، بيروت، ١٤٠٣هـ-١٩٨٣م.
- ٨٧- ابن الأثير، المبارك بن محمد، النهاية في غريب الحديث والأثر، تحقيق: طاهر أحمد الزاوي ومحمود محمد الطنجاوي، دار الفكر، بيروت.
- ٨٨- ابن كثير، إسماعيل، تفسير القرآن العظيم، دار المعرفة، بيروت، ١٩٨٣م.
- ٨٩- الطرابلسي، علي بن خليل، معين الحكام فيما يتردد بين الخصمين من الأحكام، مصطفى البابي الحلبي، مصر، الطبعة الثانية، ١٣٩٣هـ-١٩٧٣م.
- ٩٠- البابر تي، محمد بن محمود، شرح العناية على الهداية، مطبوع مع شرح فتح القدير للكمال بن الهمام، دار الفكر، بيروت، الطبعة الثانية.
- ٩١- السمناني، علي بن محمد، روضة القضاة وطريق النجاة، تحقيق: صلاح الدين الناهي، مؤسسة الرسالة، بيروت، الطبعة الثانية، ١٩٨٤م.
- ٩٢- ابن نجيم، زين العابدين بن إبراهيم، الأشباه والنظائر، مطبوع مع شرحه غمز عيون البصائر للحموي، دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤٠٥هـ-١٩٨٥م.
- ٩٣- النسفي، عبدالله بن أحمد، تفسير النسفي، دار الكتاب العربي، بيروت، ١٤٠٢هـ-١٩٨٢م.
- ٩٤- القرطبي، محمد بن أحمد، الجامع لأحكام القرآن، دار إحياء التراث العربي، بيروت، الطبعة الثانية، ١٣٧٢هـ-١٩٥٢م.
- ٩٥- النووي، يحيى بن شرف، الأذكار المنتخبة من كلام سيد الأبرار عليه السلام، دار الكتاب العربي، بيروت، الطبعة الرابعة عشرة، ١٤٠٤هـ-١٩٨٤م.
- ٩٦- السيوطي، عبدالرحمن بن أبي بكر، الإكليل في استنباط التنزيل، تحقيق: سيف الدين عبدالقادر الكاتب، دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الثانية، ١٤٠٦هـ-١٩٨٥م.

- ٩٧- ابن حزم، علي بن أحمد، المحلى بالآثار، تحقيق : عبد الغفار سليمان البنداري، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٤٠٨هـ-١٩٨٨م.
- ٩٨- ابن نجيم، زين العابدين بن إبراهيم، البحر الرائق شرح كنز الدقائق، مكتبة رشيدية، باكستان.
- ٩٩- العدوي، علي بن أحمد، حاشية العدوي علي الخرشي، مطبوع مع شرح الخرشي، دار صادر، بيروت.
- ١٠٠- الزحيلي، وهبة، نظرية الضمان أحكام المسؤولية المدنية والجناحية في الفقه الإسلامي دراسة مقارنة، دار الفكر، دمشق، ١٤٠٢هـ-١٩٨٢م.
- ١٠١- الدريني، فتحي، خصائص التشريع الإسلامي في السياسة والحكم، مؤسسة الرسالة، بيروت، الطبعة الثانية، ١٤٠٧هـ-١٩٨٧م.
- ١٠٢- الحاكم، محمد بن عبدالله، المستدرک علی الصحیحین، دار الفكر، بيروت، ١٩٧٨م.
- ١٠٣- الخفيف، علي، التصرف الانفرادي والإرادة المنفردة، معهد الدراسات العربية العالية، مصر، ١٩٦٤.
- ١٠٤- الرملي، محمد بن أحمد، نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج، دار الفكر، بيروت، الطبعة الأخيرة، ١٩٨٤م.
- ١٠٥- عبد المنعم، حمدي، ديوان المظالم نشأته وتطوره واختصاصاته مقارنا بالنظم القضائية الحديثة، دار الشروق، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤٠٣هـ-١٩٨٣م.
- ١٠٦- ابن رجب، عبد الرحمن بن أحمد، الاستخراج لأحكام الخراج، دار المعرفة، بيروت.
- ١٠٧- المرغيناني، علي بن أبي بكر، الهداية شرح بداية المبتدي، المكتبة الإسلامية، بيروت.
- ١٠٨- ابن جزى، محمد بن أحمد، القوانين الفقهية، دار الكتاب العربي، بيروت، الطبعة الثانية، ١٤٠٩هـ-١٩٨٩م.
- ١٠٩- الخطاب، محمد بن عبد الرحمن، مواهب الجليل لشرح مختصر خليل، دار الفكر، بيروت، الطبعة الثانية، ١٣٩٨-١٩٧٨م.
- ١١٠- الشباني، محمد عبدالله، الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية مدخل لنظرية،

عالم الكتب ، الرياض .

١١١ - القريوتي، محمد قاسم، السلوك التنظيمي "دراسة السلوك الإنساني الفردي والجماعي في المنظمات الإدارية"، المطابع العسكرية، عمان، الطبعة الثانية، ١٤١٣هـ - ١٩٩٣م.

١١٢ - الراغب الأصفهاني، الحسين بن محمد، المفردات في غريب القرآن، تحقيق: محمد سيد كيلاني، دار المعرفة، بيروت.

١١٣ - الغزالي، محمد، خلق المسلم، دار البيان، الكويت، الطبعة السابعة، ١٣٨٤هـ - ١٩٦٤م.

١١٤ - الجصاص، أحمد بن علي، أحكام القرآن، تحقيق: محمد الصادق قمحاوي، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ١٤٠٥هـ - ١٩٨٥م.

١١٥ - الكيّالهراسي، عماد الدين بن محمد، أحكام القرآن، دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الثانية، ١٤٠٥هـ - ١٩٨٥م.

١١٦ - قطب، سيد، في ظلال القرآن، دار إحياء التراث العربي، بيروت، الطبعة الخامسة، ١٣٨٦هـ - ١٩٦٧م.

١١٧ - البيضاوي، عبد الله بن عمر، أنوار التنزيل وأسرار التأويل، دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤٠٨هـ - ١٩٨٨م.

١١٨ - الرازي، محمد بن عمر، تفسير الفخر الرازي المشتهر بالتفسير الكبير ومفاتيح الغيب، دار الفكر، بيروت.

١١٩ - ضويان، إبراهيم بن محمد، منار السبيل في شرح الدليل، مكتبة المعارف، الرياض، الطبعة الثانية، ١٤٠٦هـ - ١٩٨٥.

١٢٠ - الهيثمي، أحمد بن حجر، تحفة المحتاج بشرح المنهاج، مطبوع مع "حاشيتنا الشرواني وابن القاسم" دار الفكر، بيروت.

١٢١ - ابن قدامة، عبد الله بن أحمد، الكافي في فقه الإمام الميجل أحمد بن حنبل، تحقيق: زهير الشاويش، المكتب الإسلامي، بيروت، الطبعة الثالثة، ١٤٠٢هـ - ١٩٨٢م.

١٢٢ - الآبي، صالح عبد السمیع، جواهر الإكليل شرح العلامة خليل في مذهب الإمام مالك، دار

الفكر، بيروت.

١٢٣- الشيرازي، إبراهيم بن علي، المذهب في فقه الإمام الشافعي، دار الفكر، بيروت.

١٢٤- قليوبي وعميرة، حاشيتا قليوبي وعميرة على منهاج الطالبين، دار إحياء الكتب العربية، مصر.

١٢٥- الصابوني، محمد علي، روائع البيان تفسير آيات الأحكام من القرآن، مكتبة الغزالي، دمشق، الطبعة الثالثة، ١٤٠٠هـ- ١٩٨٠م.

١٢٦- ابن رشد، محمد بن أحمد، بداية المجتهد ونهاية المقتصد، دار المعرفة، بيروت، الطبعة الخامسة، ١٤٠١هـ- ١٩٨١م.

١٢٧- علي، محمد كرد، الإدارة الإسلامية في عز العرب، مطبعة مصر، القاهرة، ١٩٣٤م.

١٢٨- الدسوقي، محمد عرفة، حاشية الدسوقي على الشرح الكبير، دار إحياء الكتب العربية، مصر.

١٢٩- الشيباني، عبدالرحمن بن علي، تمييز الطيب من الخبيث فيما يدور على ألسنة الناس من الحديث، دار الكتاب العربي، بيروت.

١٣٠- درة والصباغ، عبدالباري وزهير، إدارة القوي البشرية * منحي تنظيمي *، دار الندوة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ١٤٠٦هـ- ١٩٨٦م.

١٣١- صفوت، أحمد زكي، جمهرة خطب العرب في عصور العربية الزاهرة، دار الحديث، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٨٥م.

١٣٢- الصنعاني، عبدالرزاق بن همام، المصنف، تحقيق: حبيب الرحمن الأعظمي، المجلس العلمي، باكستان، الطبعة الأولى.

١٣٤- ابن الجراز، محمد بن محمد، الفتاوى البزازية، مطبوع على هامش الفتاوى الهندية، دار إحياء التراث العربي، بيروت، الطبعة الرابعة، ١٩٨٦م.

In the name of Allah the most beneficent the most mercifull

Abstract

Public Function in Islamic Doctrine

"Comparative Study"

By

Mukhtar Essa Suleiman Mustafa

Supervisor

Dr. Aref Abu Eid

This study discusses one of the important executive islamic subjects that is the "public function", it aims at :-

First : determining the features of the Islamic view towards the public function as the human device which is legally organized specially to achieve the general aims of the Islamic state.

Second : determining the position of this view among the others, particularly, the American and French views through comparison and likelihood.

Third : observing the aspects of agreement in thoughts , theories and doctrinal adjustments between the Islamic view and other ones, that is to answer the Following question :- Did the institutions of general administration in the contemporary world take advantage of the islamic, executive thought and doctrine in Organizing its general functions in its states ? Is there any islamic antecedence in this issue that the western and easterns executive sources and references didn't refer to ?

Fourth :- bringing out the moral and doctrinal dimention of the Islamic public function and its positive influence in achieving the general aims of the state adequately and effectively.

Seeking to that, the researcher devided this study into three chapters:

In the first one, the researcher talked about the definition of the public function and its importance and nature as to the protection , interference, charging and giving the honor. He also, dealt with forming the public functions, and the conditions that Islam made for its Legitimacy. The researcher concluded his study by the analysis of the public functions and its arrangement.

The second chapter :- The researcher talked about seeking for the public function and bestowing the self on it , the direction of the specialization in specifying it and the nature of legal relation between the official and the state , showing the islamic adjustment of this relation. § ٩٤٩ - ١

The third chapter : The researcher showed the bases of choosing the employee in the islamic public function and the islamic rules followed in this subject. He also, showed the general employee's rights and duties, cultivating him and ending his work by deposition or resignation. All that is enclosed with the proper illustration.

Through this study, the researcher came to the following :-

1. Proving the islamic antecedence in the field of administration generally and the public function particularly.
2. Muslims have a special view of the public function characterized by its moral and doctrinal dimensions.
3. The French view of the public function was adopted from the Islamic one, but in a manner that suits the western culture.
4. Executivity, Muslims have a lot to offer to solve the problems of the contemporary administration, particularly in concerning the question of the executive corruption. That is for their moral and religious executive view.